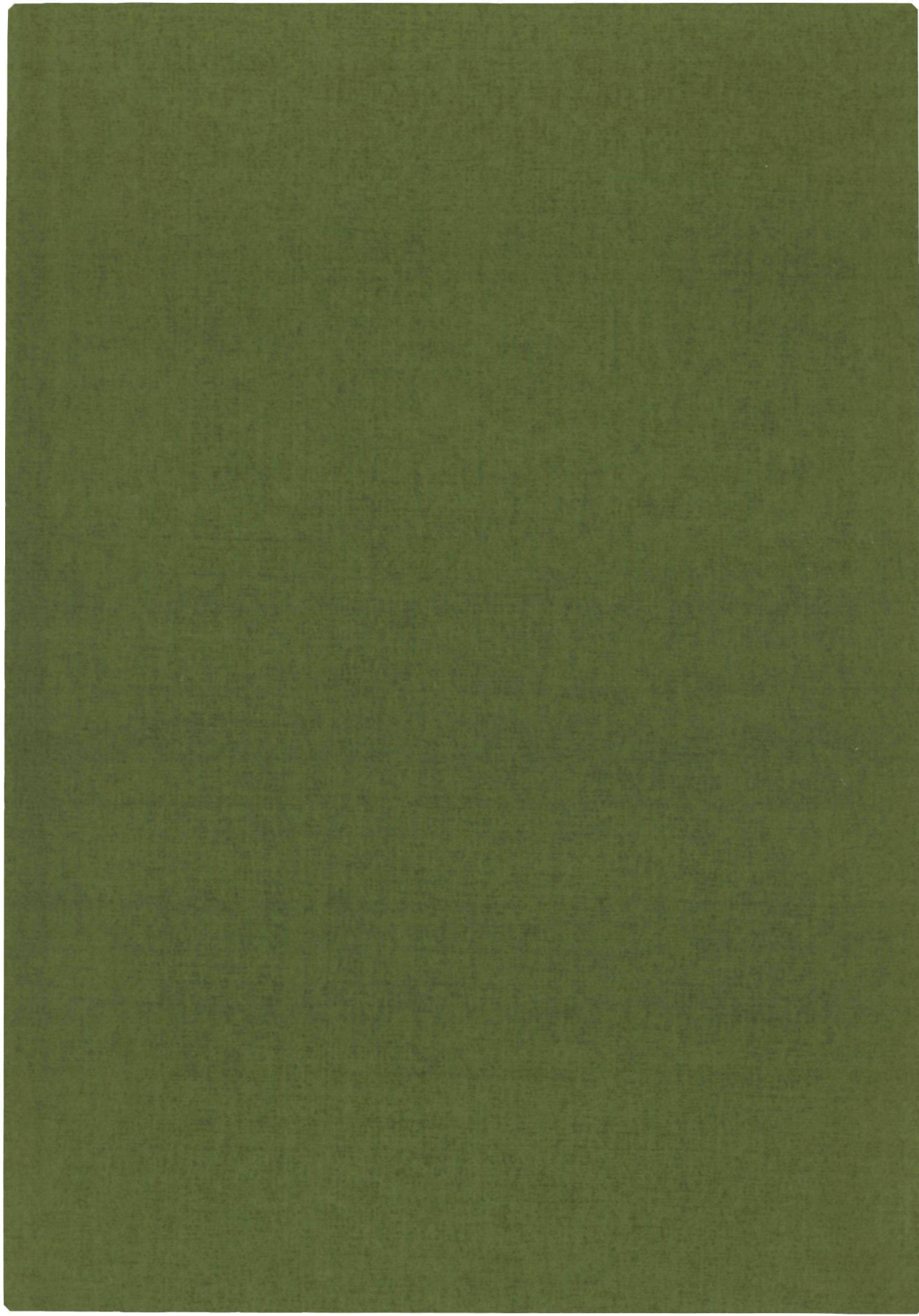


1797

De Nederlander  
Mr. A. R. Zimmerman  
als Commissaris-Generaal van de  
Volkenbond in Oostenrijk  
1922-1926

J. L. J. BOSMANS



DE NEDERLANDER MR. A.R. ZIMMERMAN  
ALS COMMISSARIS-GENERAAL  
VAN DE VOLKENBOND IN OOSTENRIJK  
1922-1926

PROMOTOR  
Prof. Dr. A.F. Manning



**DE NEDERLANDER  
MR. A.R. ZIMMERMAN  
ALS COMMISSARIS-GENERAAL VAN DE  
VOLKENBOND IN OOSTENRIJK  
1922-1926**

**PROEFSCHRIFT**

**TER VERKRIJGING VAN DE GRAAD VAN DOCTOR IN DE LETTEREN  
AAN DE KATHOLIEKE UNIVERSITEIT TE NIJMEGEN,  
OP GEZAG VAN DE RECTOR MAGNIFICUS PROF. MR. F. J. F. M. DUYNSTEE,  
VOLGENS BESLUIT VAN HET COLLEGE VAN DEKANS  
IN HET OPENBAAR TE VERDEDIGEN OP DONDERDAG 18 OKTOBER 1973,  
DES NAMIDDAGS TE 4.00 UUR**

**DOOR**

**JACQUES LOUIS JOSEPH BOSMANS**

**GEBOREN TE VENRAIJ**

**DRUKFRIJ G.F.B.R. JANSSEN B.V.  
NIJMEGEN 1973**





Tijdens mijn verblijf aan de Universiteit van Wenen gedurende het studiejaar 1968/69 heeft prof. dr. Ludwig Jedlicka, directeur van het Institut für Zeitgeschichte van de Universiteit van Wenen, mij attent gemaakt op het onderwerp van deze dissertatie. Zijn bemiddeling heeft het archiefonderzoek in Wenen aanmerkelijk verlicht.

Dr. Theodor Schmidt, dr. Arthur C. Breycha-Vauthier en prof. dr. L.J. Rogier ben ik erkentelijk voor de bereidwilligheid, waarmee zij voor mij geput hebben uit hun herinneringen aan enige leden van het Commissariaat-Generaal.

Bijzondere dank ben ik verschuldigd aan dr. Adriaan Pelt, gedurende enkele jaren verbonden aan het Commissariaat-Generaal. In een aantal ontmoetingen en in een veelvuldige correspondentie heeft hij mij waardevolle inlichtingen en nuttige aanwijzingen gegeven. Ook ben ik hem er dankbaar voor dat hij het manuscript van dit proefschrift van kritische kanttekeningen heeft willen voorzien.

Dr. H.J. Scheffer en mr. J.W. Beyen moet ik in dankbaarheid vermelden, omdat zij eveneens zonder enige aarzeling zijn ingegaan op mijn verzoek om het manuscript aan hun kritisch oordeel te mogen onderwerpen.

Tenslotte dient te worden vermeld dat het archiefonderzoek in Wenen en in Genève in 1968/69 en 1971 financieel mogelijk is gemaakt door het Oostenrijkse Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung, door de Nederlandse Organisatie voor zuiver-wetenschappelijk onderzoek, door het Nuyensfonds en door de Katholieke Universiteit van Nijmegen.

In de drukkosten hebben bijgedragen de Erasmusstichting, het Nuyensfonds en het Historisch Genootschap Roterodamum.



# INHOUD

VERANTWOORDING	X
----------------	---

LIJST VAN IN DE AANTEKENINGEN GEBRUIKTE AFKORTINGEN	XVI
---	-----

I DE POLITIEKE EN FINANCIËLE ONTWIKKELING VAN OOSTENRIJK 1918-1922	1
1. De positie van Oostenrijk in de internationale politiek	1
2. De politieke ontwikkeling in Oostenrijk	3
3. De kredietverstrekking aan Oostenrijk tot mei 1922	11
4. Het eerste optreden van de regering-Seipel	19
5. De ondertekening van de Protocollen van Genève (4 oktober 1922)	25
6. De inhoud van de Protocollen van Genève	28
7. De werkzaamheden van de Provisorische Delegatie van de Volkenbond te Wenen (17 oktober – 15 december 1922)	34
8. De behandeling van de Protocollen van Genève in het Oostenrijkse parlement (oktober-december 1922)	37

II DE BENOEMING VAN DE COMMISSARIS-GENERAAL	51
---	----

III DE KREDIETVERSTREKKING AAN OOSTENRIJK	69
1. De parlementaire behandeling van de Protocollen van Genève in andere landen	69
2. De kleine lening	73
3. De grote lening	76

IV DE ONTWIKKELING VAN HET STAATSBUDGET	83
1. De controle van de Commissaris-Generaal op het budget	83
2. De ontwikkeling in 1923	87
3. De ontwikkeling in 1924; de verandering van het door de Provisorische Delegatie opgestelde budgetschema	91
a. De zitting van de Volkenbondsraad in maart 1924	95
b. De zitting van de Volkenbondsraad in juni 1924	97
c. De zitting van de Volkenbondsraad in september 1924	103
4. De ontwikkeling in 1925 en 1926	111
5. De salariëring van het overheidspersoneel	113

<b>V DE UITVOERING VAN DE WEDEROPBOUWWET</b>	125
1. Voorbereidende maatregelen . . . . .	125
2. De vermindering van het aantal ministeries . . . . .	127
3. Hervormingen bij het ministerie van militaire zaken	132
4. Hervormingen bij het ministerie van onderwijs	138
5. Het ontslag van overheidspersoneel . . . . .	141
6. De rol van buitenlandse deskundigen bij de uitvoering van de wederopbouwwet . . . . .	151
a. De reorganisatie van de spoorwegen	151
b. Sudbahnkwestie . . . . .	156
c. De reorganisatie van het tabakswezen	160
d. De reorganisatie van het zoutwezen	166
e. De reorganisatie van de PTT . . . . .	167
f. De reorganisatie van het bestuursapparaat van de overheid	169
g. De reorganisatie van het financieel beheer van de overheid .	171
7. De wijziging van de verhouding tussen de Bond en de deelstaten	172
 <b>VI DE POSITIE VAN DE COMMISSARIS-GENERAAL</b>	186
1. De Commissaris-Generaal in functie .	186
2. Het prestige van de Commissaris-Generaal	194
a. In Oostenrijk .	194
b. Buiten Oostenrijk .	199
 <b>VII DE ROL VAN DE NATIONALE BANK BIJ DE SANERING VAN DE STAATSFINANCIEN</b> . . . . .	205
1. De benoeming van de president van de Nationale Bank	205
2. De wijziging van de statuten van de Nationale Bank . . . . .	210
3. De benoeming van de buitenlandse adviseur bij de Nationale Bank .	216
4. Enige aspecten van de monetaire politiek van de Nationale Bank gedurende de saneringsperiode . . . . .	224
a. De beurscrisis van 1924	226
b. Geldinstitutszentrale . . . . .	229
c. De verhoging van het disconto .	230
d. Kostgeschaft . . . . .	236
e. De relatie tussen de president van de Nationale Bank en de Commissaris-Generaal . . . . .	238

VIII DE OPHEFFING VAN DE CONTROLE DOOR DE COMMISSARIS- GENERAAL . . . . .	247
1. De discussie in de lente en de zomer van 1925 . . . . .	247
2. De discussie tijdens de zitting van de Volkenbondsraad in september 1925 . . . . .	253
3. De discussie in de Nationale Raad van Oostenrijk, oktober 1925 . .	260
4. Suggesties van de Oostenrijkse regering, herfst 1925 . . . . .	268
5. Suggesties vanuit Volkenbondskringen, herfst 1925 . . . . .	270
6. De bijeenkomst van het Financieel Comité in december 1925 . . .	272
a. De controle op de besteding van het overschot van de lening . . .	273
b. De administratie van en de controle op de inkomsten uit de onder- panden . . . . .	276
c. Het contact tussen het Controle-Comité en de Oostenrijkse regering .	277
d. Het septemberakkoord van 1925 . . . . .	277
e. De benoeming van de adviseur bij de Nationale Bank . . . . .	278
7. De beëindiging van de controle door de Commissaris-Generaal . . .	278
 IX NABESCHOUWING . . . . .	 284
 ZUSAMMENFASSUNG . . . . .	 292
 BIBLIOGRAFIE . . . . .	 305
 PERSONENREGISTER . . . . .	 318

In de eerste jaren na de Eerste Wereldoorlog rees er vrij algemeen twijfel aan de bestaansmogelijkheid van de nieuwe staten die na de ontbinding van de Oostenrijk-Hongaarse Monarchie ontstaan waren. Volgens velen zouden de financiële en economische moeilijkheden waarmee deze staten te kampen hadden, spoedig de territoriale situatie in Midden-Europa opnieuw wijzigen. Conform zijn doelstellingen trachtte de Volkenbond echter de nieuwe constellatie te stutten en te versterken. Voor ieder land dat bij de sanering van de door de oorlog en zijn nasleep in wanorde geraakte staatsfinanciën om steun verzocht, organiseerde de Volkenbond de hulpverlening. Het eerste land dat op deze wijze op de been geholpen werd, was Oostenrijk. Daar werd een methode toegepast die bij herhaling elders navolging vond, het eerst in Hongarije. Dit betekende dat Oostenrijk als proeftuin fungeerde, temeer daar degenen die de sanering van de staatsfinanciën moesten begeleiden, zich niet konden beroepen op precedënten.

De methode die de financiële experts van de Volkenbond ontwikkelden bestond hierin dat de regering van Oostenrijk een internationale lening kon uitschrijven ter dekking van de begrotingstekorten gedurende twee jaar, in dezelfde periode moest een gedetailleerd hervormingsprogramma worden uitgevoerd, zodanig dat na die periode weer gewerkt kon worden met sluitende begrotingen. Een neutrale persoon zou uit naam van de Volkenbond ter plaatse de besteding van de lening regelen en toezicht houden op de doorvoering van het hervormingsprogramma. Die neutrale persoon werd Mr. Alfred Rudolf Zimmerman, tot 15 maart 1923 burgemeester van Rotterdam.

Het is merkwaardig dat er nog geen wetenschappelijk verantwoorde reconstructie is gemaakt van deze voor de ontwikkeling van Oostenrijk belangrijke gebeurtenis zelfs niet van Oostenrijkse zijde. Dit is des te merkwaardiger omdat de problematiek benaderd kan worden van verschillende zijden. De basis waarop de geallieerden na de oorlog de nieuwe staat Oostenrijk geplaatst hadden, werd door de interventie van de Volkenbond in financieel opzicht verstevigd, doordat het geldverslindende overheidsapparaat aangepast werd aan de reële behoeften van de staat. Ook had de wijze waarop een en ander bereikt werd, verstrekkende gevolgen voor de partijpolitieke ontwikkeling in Oostenrijk, de sanering vond plaats ten tijde van de coalitie van christelijk-socialen en grootduitsers, waartegen de socialisten met alle kracht te hoop liepen. Vervolgens zou men de sanering van de Oostenrijkse staatsfinanciën kunnen bestuderen in vergelijking met de financiële herstelwerkzaamheden van de Volkenbond elders. Nog een andere mogelijkheid, waarvoor tenslotte hier gekozen is, is de methode te beschrijven die de Volkenbond in Oostenrijk heeft toegepast, om dan na te gaan of de praktijk beantwoord heeft aan de verwachtingen.



Wel bestaat er een studie van een Oostenrijkse historicus die zich heeft bezig gehouden met de vraag waarom de sanering van Oostenrijks staatsfinancien noodzakelijk was en hoe het tot die sanering is gekomen <sup>1</sup> Wat in handboeken en monografieën over de Oostenrijkse contemporaine geschiedenis geschreven is over de sanering zelf, is zo oppervlakkig en steunt zo duidelijk niet op serieus onderzoek dat daaraan in de meeste gevallen voorbijgegaan kan worden Hetzelfde geldt voor de *Dissertationen en Seminararbeit* — doctoraalscripties en werkstukken van Oostenrijkse studenten — die in het merendeel der gevallen niet uitkomen boven het niveau van een literatuurstudie, maar vanwege de stroom van informatie die zij bevatten en waarvan de vergaring tijdrovend kan zijn, de onderzoeker toch voordeel bieden Zij zijn opgenomen in de bibliotheken van de Oostenrijkse universiteiten en daar voor iedereen toegankelijk

Buiten Oostenrijk zijn verschillende studies verschenen, meestal van Franse hand, die zich bezighouden met de financiële en monetaire zijde van de sanering De auteurs hebben zich niet beroepen op archiefmateriaal, maar uitsluitend gebruik gemaakt van documenten, gepubliceerd door Oostenrijkse instanties en vooral door de Volkenbond Deze studies zijn dan ook veelal beschrijvend en in sommige gevallen tevens vergelijkend van aard <sup>2</sup> Dit geldt ook voor de studies die twee van Zimmermans medewerkers in Oostenrijk gemaakt hebben <sup>3</sup>

In deze studie staat de figuur van Zimmerman centraal — of liever gezegd de figuur van de Commissaris-Generaal, welke titel Zimmerman droeg tijdens zijn verblijf in Oostenrijk Met de positie van de Commissaris-Generaal in het middelpunt van de aandacht wordt de wijze beschreven waarop de sanering van de staatsfinancien van Oostenrijk voltrokken werd en wordt deze wijze getoetst aan de verwachtingen, zoals ze zijn neergelegd in de Protocollen van Geneve van 4 oktober 1922 — het uitgangspunt van de sanering

In de hoofdstukken IV en V wordt aan de hand van enkele saillante voorbeelden aangegeven hoe in grote lijnen de sanering is verlopen en hoe Zimmerman zijn taak heeft uitgevoerd Samen met hoofdstuk VI — dat een analytische samenvatting van het voorgaande en een nadere plaatsbepaling van Zimmerman in Oostenrijk en daarbuiten bevat — vormen zij het centrale gedeelte van deze studie Hieraan vooraf gaat een drietal hoofdstukken met informatie noodzakelijk voor een goed begrip van hetgeen volgt Hoofdstuk I geeft een overzicht van de internationale ontwikkeling na de Eerste Wereldoorlog en van het verloop van de gebeurtenissen in Oostenrijk tot aan het begin van de sanering — het bevat ook een beschrijving van de totstandkoming van de Protocollen van Geneve en een uitvoerige samenvatting van deze Protocollen — na een overzicht van de activiteiten van de Volkenbond in Oostenrijk voor Zimmermans komst volgt tenslotte in het kort de behandeling van de Protocollen door het Oostenrijkse parlement In hoofdstuk II — dat handelt over de benoeming van de Commissaris-Generaal — wordt getracht de figuur van Zimmerman enigszins te typeren — terwijl in hoofdstuk III in grote lijnen de realisering van de internationale lening beschreven wordt — dat hierbij het aan-

deel van Nederland speciale aandacht krijgt, vloeit niet zozeer voort uit het belang van dit aandeel, maar gebeurt meer om redenen van curiositeit. De afsluitende hoofdstukken houden zich bezig, eerst met de monetaire kant van de sanering omdat op dat gebied de Commissaris-Generaal in vergaande mate afhankelijk bleek van de Bank van Engeland, daarna met de opheffing van de functie van Commissaris-Generaal die beïnvloed is door de internationale politieke situatie. Een korte nabeschouwing beeindigt het tekstgedeelte. Hoewel Zimmerman voor een groot deel centraal staat, is deze studie geen biografie, zelfs niet een biografische schets. Daarom wordt ervan afgezien uitvoerig in te gaan op de Zimmerman na 1926.

De probleemstelling heeft aan het onderzoek een aantal beperkingen opgelegd. De vraag of de sanering in financieel opzicht geslaagd is en heeft beantwoord aan de bedoelingen, en de vraag wat nu precies de concrete resultaten en gevolgen van de sanering zijn geweest, worden niet beantwoord. Deze antwoorden kunnen beter gegeven worden door een vertegenwoordiger van een andere discipline dan de zuiver historische. Bovendien bestudeert op dit moment Nicole Pietri, leerlinge van Prof. J-B. Duroselle van de Sorbonne te Parijs, de financiële zijde van de sanering; ook onderzoekt zij de gevolgen van de sanering voor de Oostenrijkse economie. Over een aantal jaren zijn de resultaten van haar bevindingen in boekvorm te verwachten. Haar in 1970 verschenen voorstudie<sup>4</sup> vertoont echter weinig diepgang en is in zoverre voor een groot gedeelte een doublure dat Pietri, evenals haar voorgangers die zich op dit terrein begeven hebben, hoofdzakelijk gepubliceerde documenten gebruikt heeft; daarom voegt ook zij weinig nieuws toe aan het tot nu toe bekende van deze activiteit van de Volkenbond. Een ander bezwaar dat men tegen haar voorstudie moet inbrengen, is dat hierin nauwelijks aandacht besteed wordt aan de houding van de politieke partijen in Oostenrijk tegenover de sanering. De politieke partijen hebben in belangrijke mate het verloop van de sanering bepaald. Daarom wordt in de onderhavige studie, zonder evenwel te willen pretenderen een geheel afgeronde bijdrage te leveren aan de politieke contemporaine geschiedenis van Oostenrijk, uitvoerig stilgestaan bij de standpunten van de politieke partijen in de verschillende stadia van de sanering. Overigens moet mijns inziens ook in een financiële verhandeling van de sanering om bovenvermelde reden de houding van de politieke partijen in Oostenrijk een ruime plaats krijgen. Hoewel in deze studie zoveel mogelijk afstand wordt genomen van de financiële problemen, is het toch in enkele gevallen noodzakelijk om kwesties van meer technische aard aan te duiden; dat wordt dan gedaan op summiere wijze, alleen om aan te geven waar op dit terrein de knelpunten van de sanering lagen.

Wat het onderzoeksmateriaal betreft, spreekt het voor zich dat de belangrijkste vindplaats het archief van de Commissaris-Generaal is geweest; het bevindt zich in het Volkenbondsarchief te Genève (Palais des Nations). Dit 71 dozen omvattende archief is voor het grootste gedeelte te Wenen bijgehouden en werd enige maanden na Zimmermans vertrek uit de Oostenrijkse hoofdstad naar Genève overgebracht. Het is voortreffelijk geconserveerd en kan dankzij het *Répertoire Général*, waarin

ieder bestanddeel van het Volkenbondsarchief gedetailleerd beschreven staat, gemakkelijk en snel geraadpleegd worden. In het archief zijn de correspondentie — een kleine tweeduizend brieven hebben het bureau van de Commissaris-Generaal verlaten, er zijn er meer binnengekomen — rapporten, statistieken en de notulen van de belangrijkste, voor de Oostenrijkse kwestie relevante Volkenbondscomités bijeengebracht.

Verder is te Geneve geraadpleegd het archief van de economische en financiële sectie van het Volkenbondssecretariaat, daarin bevinden zich de papieren van enkele Volkenbondsfunctionarissen die in de Oostenrijkse kwestie een rol van betekenis hebben gespeeld.

Van de Oostenrijkse archieven lijkt het archief van het ministerie van financiën het belangrijkste. Een kleine twintig jaar geleden heeft echter een speciale commissie het archief gereorganiseerd waarbij nogal roekeloos te werk is gegaan. Op grond van de inventarissen kwamen 643 documenten voor bestudering in aanmerking, slechts 200 bleken nog aanwezig. Deze lacune kon gelukkig voor het grootste gedeelte opgevuld worden met stukken uit het Volkenbondsarchief.

Het archiefonderzoek in Wenen was bijzonder moeilijk, uitgezonderd in het ministerie van financiën. De archiefambtenaren in Oostenrijk leven in een voor Nederlandse begrippen niet meer voor te stellen bureaucratische sfeer welke steer gevoed wordt door het feit dat de titelinflatie nog niet is doorgedrongen tot dit land. Alleen zij die in het bezit zijn van een academische graad, worden verondersteld serieus onderzoek te verrichten en kunnen rekenen op een redelijke begeleiding. Bij mijn twee bezoeken aan Wenen, een voor beëindiging van de doctorale studie en een daarna, was het verschil in behandeling opvallend groot. Deze behandeling naar status heeft met name parten gespeeld op het *Kriegsarchiv*, het *Allgemeines Verwaltungsarchiv* en in mindere mate op het *Neues Politisches Archiv*.

Dit laatste archief bevat in hoofdzaak de stukken van het bureau van de bondskanselier en van het ministerie van buitenlandse zaken, hier zijn naast andere stukken van mindere importantie de berichten van verschillende Oostenrijkse gezanten bestudeerd in verband met de internationale verwickelingen die de sanering met zich bracht en waarbij de Commissaris-Generaal betrokken raakte. In het *Allgemeines Verwaltungsarchiv* bevinden zich de protocollen van de ministerraad, deze geven de ene keer een woordelijk verslag van de discussie binnen de ministerraad, de andere keer een samenvatting daarvan en weer een andere keer alleen de genomen besluiten.

Dat ook enkele Nederlandse archieven geraadpleegd zijn, te weten het archief van het ministerie van buitenlandse zaken en het gemeente-archief van Rotterdam, behoeft geen nadere toelichting gezien het feit dat Zimmerman Commissaris-Generaal is geweest en Nederland heeft deelgenomen aan de internationale lening. Omdat een van Zimmermans medewerkers in Oostenrijk Meinoud Marinus Rost van Tonningen was, zijn pogingen gedaan om toegang te krijgen tot diens archief.

dat bij het Rijksinstituut voor Oorlogsdocumentatie te Amsterdam berust. De pogingen zijn echter mislukt ten gevolge van de gerechtelijke strijd die nog gaande is tussen de familie van Rost van Tonningen en het Rijksinstituut.

Voor de bestudering van de houding van de politieke partijen in Oostenrijk tegenover de sanering is behalve van de protocollen van het parlement uitvoerig gebruik gemaakt van een aantal dag- en weekbladen. Een diepgaande studie is gemaakt van die dagbladen die hetzij uitgegeven werden door een politieke partij, hetzij duidelijk sympathiseerden met een politieke partij: de *Arbeiterzeitung*, de *Reichspost* en de *Deutschösterreichische Tageszeitung*. De *Arbeiterzeitung*, het dagblad met de meeste abonnees (in 1926 113 000), was het centrale orgaan van de socialistische partij, met uitgesproken denkbeelden, in onomwonden en scherpe taal vervat, het blad verkeerde in een voortdurende polemiek met de christelijk-socialen.<sup>5</sup> De *Reichspost* was geen partijkrant zoals de *Arbeiterzeitung*, maar stelde zich geheel in dienst van de christelijk-sociale partij en ondersteunde haast blindelings iedere regering waarvan de christelijk-socialen deel uitmaakten. In 1927 telde het blad 45 000 abonnees.<sup>6</sup> De *Deutschösterreichische Tageszeitung* tenslotte was niet het officiële orgaan van de grootduitse volkspartij, maar van de nationaal-socialisten in Oostenrijk die in de te behandelen periode nog geen sterke groepering vormden. Het blad vertoonde echter zulke duidelijke Duits-nationale tendenzen dat het toch veelal beschouwd werd als vertolker van de gevoelens die in de grootduitse kringen leefden. In 1926 telde het 26 000 abonnees.<sup>7</sup>

De grootste krant na de *Arbeiterzeitung* was de *Neue Freie Presse*, met 75 000 abonnees in 1926. De *Neue Freie Presse* was niet gelieerd aan enige in het parlement vertegenwoordigde partij, was er een uitgesproken liberale partij geweest, dan zou het blad zich op deze partij georiënteerd hebben. Het stelde zich loyaal op tegenover de regering, maar schroomde niet om af en toe de eisen van de oppositie te ondersteunen. In het buitenland gold de *Neue Freie Presse* als dé vertegenwoordiger van de Oostenrijkse pers. Ook in Oostenrijk zelf werd het blad bijzonder serieus genomen, ten tijde van de Dubbelmonarchie kwamen zelfs alle ministers hun opwachting maken bij de hoofdredacteur.<sup>8</sup>

Een overgang naar de boulevardpers vormde het politiek onafhankelijke *Neues Wiener Journal*. Van deze speciale persuiting zijn twee vertegenwoordigers bestudeerd, enkel en alleen om wat inzicht te krijgen in de sfeer waarin de sanering plaatsvond. De keuze viel op *Die Stunde*, een op laag niveau staand sensatie- en schandaalblad dat ongeveer driemaal per week verscheen, en op *Die Borse*, een financieel-economisch weekblad.<sup>9</sup>

Meer aandacht dan *Die Borse* heeft *Der österreichische Volkswirt* gekregen, het enige serieuze financieel-economisch weekblad van Oostenrijk, veel gelezen en ernstig genomen in Volkenbondskringen. Het weekblad vertoonde regelmatig sterke socialistische sympathieën.

Tenslotte is aandacht besteed aan de officiële regeringspers, de *Wiener Zeitung*,



evenals dat in andere landen met een vrije pers het geval is, als bron van onderzoek minder belangrijk dan de partij- en onafhankelijke pers.

De keuze van de Nederlandse dag- en weekbladen is vooral bepaald door de omstandigheid dat de hoofdpersoon van deze studie burgemeester van Rotterdam is geweest, en door een aantal verwickelingen rond de persoon van Zimmerman die de aandacht trokken van de Nederlandse pers.

Tot besluit twee opmerkingen van technische aard. Het heeft de Oostenrijkers veel moeite gekost om de naam Zimmerman niet te verduitsen. In citaten waar de naam onjuist geschreven is, is door mij een correctie aangebracht.

In de loop van 1924 is de Oostenrijkse munteenheid: de kroon, vervangen door de schilling. Omdat in de boekhouding van de overheid lange tijd beide waarde-aanduidingen naast elkaar gebruikt werden, heb ik er omwille van de duidelijkheid de voorkeur aan gegeven om alle bedragen in kronen uit te drukken.

#### AANTLKENINGEN

<sup>1</sup> Gottlieb Ladner, Seipel als Überwinder der Staatskrise vom Sommer 1922 Zur Geschichte der Entstehung der Genfer Protokolle vom 4 Oktober 1922. Wien-Graz 1964

<sup>2</sup> De belangrijkste zijn A. Antonucci, La liquidation financière de la guerre et la reconstruction en Europe centrale. Paris 1933, R. Calomfiresco, L'organisation et l'oeuvre économique de la Société des Nations Paris 1929, Corina Cosoiu, Le rôle de la Société des Nations en matière d'emprunts d'Etat Paris 1934, Paul Franck, La reconstruction financière de l'Autriche. Paris 1924, Michel A. Heilperin, Le problème monétaire d'après-guerre et sa solution en Pologne, en Autriche et en Tchécoslovaquie Paris 1931, W.F. Laforge, The League and the Reconstruction of Austria (1922-1933) North Carolina 1952, Maurice Pillet, Le relèvement financier de l'Autriche. Paris 1928, Ada Albertine Poortenaar, L'oeuvre de la restauration financière sous les auspices de la Société des Nations Amsterdam 1933, J. Saint Germès, La Société des Nations et les emprunts internationaux de l'Autriche, de la Hongrie, de la Grèce, de la Bulgarie, de l'Arménie, de Dantzig et de l'Estonie pour les réfugiés, le budget, la monnaie et l'outillage Paris 1931, Robert Ph. Schwarz, L'Autriche de 1919 à 1924 Aperçu économique et financier. Paris 1926, Royall Tyler, The League of Nations Reconstruction Schemes in the Inter-War Period Geneva 1945, F.A. van Woerden, La Société des Nations et le rapprochement économique internationale. La Haye 1932

<sup>3</sup> Jan van Walré de Bordes, The Austrian Crown Its depreciation and stabilization London 1924, George Henri Bousquet, La restauration monétaire et financière de l'Autriche Paris 1927

<sup>4</sup> Nicole Pietri, La Société des Nations et la reconstruction financière de l'Autriche 1921-1926 Genève 1970

<sup>5</sup> Kurt Paupié, Handbuch der österreichischen Pressegeschichte 1848-1959. Wien 1960-1966, 2 delen Deel 1, p. 57 en 88-93

<sup>6</sup> Idem, p. 57 en 97-101.

<sup>7</sup> Idem, p. 57 en 110

<sup>8</sup> Idem, p. 144-150.

<sup>9</sup> Idem, p. 188-189

# LIJST VAN IN DE AANTFKFNINGEN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

C, S, R	Volkenbondsarchief te Genève. Voor een verdere verklaring zie de bibliografie
AVA, NPA, FA, KA	Staatsarchieven te Wenen
AVA	Allgemeines Verwaltungsarchiv
AVA MRP	Allgemeines Verwaltungsarchiv, Ministerratsprotokoll
NPA	Neues Politisches Archiv
FA	Finanzarchiv
FA/Pras.	Finanzarchiv, Präsidentsakten
KA	Kriegsarchiv
MvBZ	Archief van het ministerie van Buitenlandse Zaken te Den Haag
AZ	Arbeiterzeitung
B G Bl	Bundesgesetzblatt
DOT	Deutschösterreichische Tageszeitung
DOV	Der österreichische Volkswirt
ESB	Economisch-Statistische Berichten
Maasbode/O	De Maasbode, ochtendblad
Maasbode/A	De Maasbode, avondblad
NFP/M	Neue Freie Presse, Morgenblatt
NFP/NM	Neue Freie Presse, Nachmittagblatt
NFP/A	Neue Freie Presse, Abendblatt
NRC	Nieuwe Rotterdamse Courant
NWJ	Neues Wiener Journal
RP	Reichspost
WZ	Wiener Zeitung

Voor de personalia van de in de aantekeningen voorkomende personen zie het personenregister

# I DE POLITIEKE EN FINANCIËLE ONTWIKKELING VAN OOSTENRIJK 1918-1922

## I. DE POSITIE VAN OOSTENRIJK IN DE INTERNATIONALE POLITIEK

Een van de meest ingrijpende gevolgen van de moderne oorlog is de haast algemene financiële en economische ontredde-ning na beëindiging van de strijd. De jaren na de eerste wereldoorlog geven hiervan een duidelijk bewijs. Zowel de overwinnaar als de overwonnenen gingen gebukt onder een uit de toelaatbare proporties gegroeide staatsschuld als gevolg van de kredietverlening aan de geld verslindende oorlogs-industrie, terwijl de economie – vele jaren in dienst gesteld van de onuitputtelijke militaire behoeften – weer moest worden afgestemd op de eisen van de vrede-  
stijd. De eerste na-oorlogse jaren werden dan ook gekenmerkt door een geweldige onder-  
productie, die de inflatie, waartoe de regeringen ten tijde van de oorlog reeds hun  
toevlucht hadden moeten nemen, alleen maar versnelde. Het ontbrak aan geld voor  
de aanschaf van de meest noodzakelijke grondstoffen en voor de reorganisatie van  
het productie-apparaat. Wat kon men anders doen dan de bankbiljettenpersen op  
volle toeren te laten doordraaien om toch in de eerste levensbehoeften te kunnen  
voorzien? De werkloosheid, een onvermijdelijk gevolg van de onderproductie,  
nam groter omvang aan naarmate er meer soldaten van het front terugkeerden. De  
daardoor ontstane sociale onrust groeide en werd nog aangewakkerd doordat  
degenen, die wel een plaats in het arbeidsproces had weten te veroveren, zijn loon  
langzamer zag stijgen dan de kosten van levensonderhoud. In de landen die tot de  
verliezende partij behoorden, was de situatie al haast onhoudbaar, toen de bepa-  
lingen van de vredesverdragen herstelbetalingen, gebiedsverlies, ontmilitarisering  
– bekend werden.<sup>1</sup>

In Oostenrijk gaf men zich over aan een defaitisme van de ergste soort. De Habs-  
burgse monarchie was in de laatste dagen van de oorlog uiteengevallen en in de  
stamstaat – het voormalige financieel, economisch, cultureel en bestuurlijk cen-  
trum van een reusachtig rijk – zag men nauwelijks een uitweg; aansluiting bij  
Duitsland, zo kon men alom horen, was de enige manier om zich een bestaan te  
verzekeren en te verhinderen dat het territorium werd opgeslokt door reeds op de  
loer liggende nabuurlanden. Te Saint Germain zou Oostenrijk echter, vooral onder  
invloed van Frankrijk, veroordeeld worden tot een zelfstandig bestaan.<sup>2</sup>

Het was Frankrijk hoofdzakelijk erom te doen Duitsland zoveel mogelijk te ver-  
zwakken en het te omringen door een aantal kleine staten ter voorkoming van een  
nieuwe Duitse aanval op zijn grondgebied. Een eventuele aansluiting van Oosten-  
rijk bij Duitsland paste niet in dit concept, want wat voor zin had het Duitsland een  
aantal gebieden te ontnemen, als het toch via Oostenrijk hiervoor compensatie  
kreeg? Onder pressie van Frankrijk werd het verbod tot aansluiting in de ver-  
dragen van Versailles en Saint Germain uitdrukkelijk vastgelegd.<sup>3</sup> Met het feit dat

het verbod rechtstreeks indruiste tegen het belangrijkste van de zogenaamde veertien punten van Wilson – het recht op zelfbeschikking – , weigerde Frankrijk rekening te houden. Het kreeg de steun van Italië dat niet graag een gemeenschappelijke grens met een vergroot Duitsland zag, en van Engeland en de Verenigde Staten die een versterking van Duitsland een ongewenste situatie vonden.<sup>4</sup>

Als zelfstandige staat moest Oostenrijk nu gaan proberen op eigen kracht de financiële en economische moeilijkheden meester te worden. Dat dit een reusachtige opgave was, moge blijken uit de geografische inperking van de nieuwe staat. Het kolenrijke Duits-Bohemen en Sudetenland waren bij Tsjechoslowakije gevoegd, Italië eiste op grond van een tijdens de oorlog gemaakte afspraak met de Entente<sup>5</sup> het zuidelijk gedeelte van Tirol tot aan de Brenner op en Joegoslavië verwierf het zuidelijk gedeelte van Stiermarken. Slechts in twee opzichten hadden de Oostenrijkse onderhandelaars in Saint Germain een succes weten te boeken. Karinthië bleef behouden en het westelijk gedeelte van Hongarije, het zogenaamde Burgenland, werd aan Oostenrijk toegewezen.<sup>6</sup>

Met deze begrenzing verwierf Oostenrijk weliswaar 13,2% van de totale oppervlakte van het Habsburgse Rijk, maar tegelijkertijd de helft van de onproductieve bodem van dat Rijk. Hierdoor en door de geringe bevolkingsdichtheid in de deelstaten konden niet voldoende voedingsmiddelen opgebracht worden voor de hoofdstad, waar ongeveer éénderde van de 6,5 miljoen mensen tellende bevolking leefde. Uit de buurlanden hoefde men voorlopig niet te rekenen op aanvoer van de eerste levensbehoeften. Die hadden hun grenzen zo goed als gesloten en dat terwijl de zich in Oostenrijk bevindende industrie en handel van oudsher berekend was op een afzetgebied van 53 miljoen mensen. Gebrek aan kolen en grondstoffen veroorzaakten werkloosheid onder de terugkerende frontsoldaten en de arbeiders in de munitiefabrieken. In mei 1919 waren 186 000 mensen zonder werk, een aantal dat in de komende jaren niet overtroffen zou worden. Daarbij kwam dat de buurlanden alle Duitssprekende ambtenaren en kantoorbedienden van de grote bedrijven over de grens zetten. Door en masse naar Wenen te trekken vergrootten dezen de problemen van de hoofdstad en van de staat. Zij kregen voor het merendeel een plaats op de burelen van de overheid, maar dit voor de behoefte van een kleine staat volledig overbodige personeelsaangroei kostte handen vol geld aan salarissen en pensioenen, daartegenover stond geen productieve arbeid en het van de oorlog overgehouden inflatieprobleem dreigde er onoplosbaar door te worden.<sup>7</sup>

In feite hadden alle *Nachfolgestaaten* direct na de oorlog met problemen van soortgelijke aard te kampen. De instabiliteit in Midden-Europa maakte het de grote mogendheden wel bijzonder gemakkelijk om hun invloedssferen in die richting uit te breiden. Van die mogendheden hadden de Verenigde Staten echter hun handen afgetrokken van het Europese vasteland en had Engeland in verband met zijn scheepvaartbelangen alleen oog voor Griekenland en voor zijn koloniaal imperium. Dus bleven Frankrijk en Italië over, die met des te meer ijver het Donaugebied begonnen te penetreren. Frankrijk kon er zijn systeem van omsingeling van Duits-

land uitbouwen, terwijl Italië de kans schoon dacht om door een *pied-a-terre* in het Donaugebied te verwerven, zijn positie rond de Adriatische Zee te verbeteren en naar de Balkan door te stoten

Na de ontbinding van de Dubbelmonarchie deden er zich twee mogelijkheden voor om de gevolgen van de verbroekeling van Midden-Europa op te vangen en het politieke en economische leven in het Donaugebied te organiseren: een federatie van alle *Nachfolgestaaten* of een alliantie tussen Tsjechoslowakije, Roemenië en Joegoslavië om een eventuele revanche van de overwonnenen te voorkomen en de territoriale status-quo te handhaven. De eerste mogelijkheid stuitte af op de onwil van de kandidaten, omdat de constructie te veel riekte naar een herstel van het oude rijk. Uit vrees voor een monarchistische restauratie ontstond toen de alliantie tussen de drie laatstgenoemde landen, die na de mislukte machtsgreep van koning Karl in maart en oktober 1921 in Hongarije definitief bezegeld werd. Deze zogenaamde Kleine Entente won aan aanzien, toen eind 1921 de voorkeur voor de alliantie het in de Franse regeringskringen gewonnen had van die voor de Donaufederatie. Gedurende de jaren 1924–1927 zou Frankrijk verdragen sluiten met de drie leden. Daarmee had Frankrijk zijn doel bereikt, terwijl de anderen meenden over een voldoende afweermiddel te beschikken tegen het Hongaarse revisionisme dat vocht voor een herziening van de in Trianon vastgestelde grens. Italië dat dacht door een Franse hegemonie in het Donaugebied in zijn aspiraties gehinderd te worden en zijn belangen op de Balkan en in het gebied rond de Adriatische zee door Joegoslavië bedreigd te zien, verzekerde Hongarije van zijn steun.<sup>8</sup>

In dit spel speelde Oostenrijk geen actieve rol. De hoop werd daar nog algemeen gekoesterd ooit te kunnen opgaan in Duitsland, zeker toen de economische situatie steeds slechter werd. Door aansluiting bij een van de zich ontwikkelende machtsblokken zou het doel nooit bereikt kunnen worden. De belangrijkste reden voor het buiten-spel-staan was echter dat noch Frankrijk noch Italië zouden toestaan, dat Oostenrijk zich bij een van die blokken voegde. Het zou het machts-evenwicht in het Donaugebied verbreken. Oostenrijk was voorbestemd een bufferstaat te worden, waar beide mogendheden in hun penetratiepolitiek om de voorrang zouden vechten. De rivaliteit tussen Frankrijk en Tsjechoslowakije enerzijds en Italië anderzijds zal in deze studie aan de hand van een groot aantal voorbeelden gedemonstreerd worden. Het zal dan blijken dat die rivaliteit dwars door de geschiedenis van Oostenrijk heen loopt.

## 2 DE POLITIEKE ONTWIKKELING IN OOSTENRIJK

Een andere tegenstelling waaraan in deze studie aandacht besteed wordt, is die tussen de twee grootste politieke partijen in Oostenrijk: de christelijk-sociale partij en de sociaal-democratische partij. De hele Eerste Republiek door hebben zij elkaar de macht betwist. De strijd eindigde met de eliminering van de sociaal-

democratische partij in 1934, toen Oostenrijk rijp was voor een christelijke-sociale, anti-parlementaire standenstaat, hevig geïnfiltreerd door fascistische elementen. Kort voor het ontstaan van de Republiek had de keizer nog gepoogd de Monarchie in Oostenrijk voor de ondergang te behoeden door een zodanige inrichting van dat deel van zijn Rijk voor te stellen dat iedere nationaliteit binnen haar gebied haar eigen organisatie zou kunnen vormen. De drang naar zelfstandigheid van de verschillende volkeren was echter niet te stuiten.

In Wenen waren op 21 oktober 1918 de Duitse afgevaardigden van de Oostenrijkse Rijksraad in een Provisorische Nationale Vergadering bijeengekomen om zich te beraden over de toekomstige staatsvorm. Van de aanwezigen bestond iets meer dan de helft uit vertegenwoordigers van talloze Duits-nationale, liberale groeperingen; de christelijk-sociale partij zond 65 afgevaardigden, de sociaal-democratische partij 37. Hoewel numeriek sterk in de minderheid waren het toch de socialisten die toen en gedurende de eerste tijd na de oorlog de ontwikkeling grotendeels bepaalden. Zij waren de enigen die een duidelijke conceptie van de toekomst van Oostenrijk hadden: de republiek en aansluiting bij Duitsland. Het Duits-nationale, liberale kamp bestond uit te veel splinters om duidelijke doelstellingen te formuleren, terwijl de christelijk-socialen te zeer verdeeld waren over de kwestie van de staatsvorm.

De steeds slechter wordende situatie aan het front, de grote verontwaardiging die ontstond toen vanuit de keizerlijke kring buiten Duitsland om een afzonderlijke vrede werd aangeboden, en het in grote verwarring en daardoor — zoals de Oostenrijkers het tenminste aanvoelden — op nadelige voorwaarden sluiten van de wapenstilstand versnelden de val van de monarchie. De ontwikkeling in Duitsland waar op 9 november de republiek was uitgeroepen en de keizer de vlucht naar Nederland genomen had, oefende natuurlijk ook invloed uit.

Op 11 november legde keizer Karl de leiding van de staatszaken neer en de volgende dag werd in Wenen de Republiek Duits-Oostenrijk uitgeroepen. Duits, omdat de Provisorische Nationale Vergadering de republiek beschouwde als bestanddeel van de Duitse republiek.

Bij de verkiezingen voor de Constituerende Nationale Vergadering in februari 1919 behaalden de socialisten een aanzienlijke winst. Met 72 zetels werden zij de grootste partij, gevolgd door de christelijk-socialen met 69 zetels en de kleine splintergroeperingen. Een maand later trad de eerste regering op, een coalitie van socialisten en christelijk-socialen onder het kanselierschap van de socialist Karl Renner.<sup>9</sup> Deze was al door de Provisorische Nationale Vergadering belast met de leiding van de staatszaken als hoofd van een uitvoerend comité, later staatsraad genoemd.

De coalitie was een kort leven beschoren. Begin 1920 bleek reeds dat de partners liever van elkaar af wilden. Men begon elkaar steeds frequenter te beschuldigen van het niet nakomen van de verplichtingen van het regeerakkoord, zodat in juni 1920 een klein meningsverschil door beide partijen werd aangegrepen om de coalitie te

laten springen. Er kwam een overgangsregering die in samenstelling nauwelijks verschilde van de coalitieregering en die de behandeling van de grondwet ten einde zou voeren en nieuwe verkiezingen uitschrijven.<sup>10</sup>

De grondwet trad op 10 november 1920 in werking. Oostenrijk – de naam Duits-Oostenrijk werd niet gehandhaafd, nu de Entente de *Anschluss* uitdrukkelijk verboden had – werd een bondsstaat waarin de deelstaten de beschikking kregen over een vrij grote zelfstandigheid. Invloed op de algemene landspolitiek konden deze uitoefenen via de Bondsraad waar hun vertegenwoordigers een suspensief veto konden uitspreken tegen de besluiten van de rechtstreeks gekozen Nationale Raad. Staatshoofd werd de bondspresident, gekozen door de Bondsvergadering (Nationale Raad en Bondsraad tesamen), met een uitsluitend representatieve taak.<sup>11</sup>

De verkiezingen in oktober 1920 waren een succes voor de christelijk-socialen. Zij namen de plaats in van de socialisten als grootste partij zonder echter de absolute meerderheid te behalen. In de Nationale Raad verwierven zij 79 zetels tegenover de socialisten 62. Met deze sterke positie als uitgangspunt begonnen de christelijk-socialen geleidelijk aan hun macht in de staat op te bouwen en de stellingen die de socialisten in de eerste twee jaren van de Republiek hadden betrokken, af te breken, althans dat poogden zij.

Vanaf 1922 leverde de christelijk-sociale partij bijna onafgebroken de kanselier en de bewindsheden voor de belangrijkste ministeries: militaire zaken, onderwijs, buitenlandse zaken, landbouw, handel en financiën. In de deelstaten beschikte de partij over de meerderheid, behalve in Wenen waar de socialisten alle macht in handen hadden. De aanhang van de christelijk-sociale partij bevond zich van oorsprong hoofdzakelijk onder de boeren in de Alpenstreken en bij de middenstand, na de oorlog ook in de financiële en industriële wereld. Na de beëindiging van de oorlog verkeerde de partij in een grote crisis. Er was een sterke monarchistische vleugel, geconcentreerd in Wenen, met een uitgesproken conservatieve inslag, hij stelde zich staatsrechtelijk op een centralistisch standpunt en nam op partijpolitiek gebied een fel anti-marxistische houding aan als reactie op de socialistische overmacht in de hoofdstad. Hiertegenover stond de aanhang in de deelstaten die erg lokaal gebonden was en weinig voelde voor een krachtige centrale leiding, niet van de partij en niet van de staat, bovendien stond hij in het algemeen positief tegenover de republiek en toonde enige affectie voor een blijvende coalitie met de socialisten. Door deze innerlijke verdeeldheid was de partij voorlopig niet bij machte op te bieden tegen de socialisten met hun helder toekomstbeeld. Het was dus in het belang van de partij dat de tegenstellingen met elkaar verzoend werden. Het herstel van de eenheid werd het werk van Ignaz Seipel, die daarmee de dominerende positie binnen de partij veroverde, van waaruit hij de centrale figuur van de Eerste Republiek kon worden.<sup>12</sup>

Seipel, geboren in 1876 en in 1899 priester gewijd, scheen aanvankelijk als kenner van de geschriften van de kerkvaders bestemd te zijn voor een wetenschappelijke



carrière. Eerst in Salzburg, later in Wenen doceerde hij als hoogleraar in de theologie. Door zijn goede contacten met de volkenrechtsgeleerde Heinrich Lammasch, eveneens hoogleraar in Wenen, kwam Seipel in de omgeving van de keizer terecht en toen Lammasch in de nadagen van de Monarchie in Oostenrijk aan de regering kwam, nam deze hem op in het kabinet als minister van sociale zaken. Enkele dagen later trad de keizer echter af. In februari 1919 werd Seipel lid van de Constituerende Nationale Vergadering, in november 1920 fractievoorzitter in de Nationale Raad en in juni 1921 tevens voorzitter van de partij. Van mei 1922 tot november 1924 en van oktober 1926 tot mei 1929 was hij kanselier en in 1930 enkele maanden minister van buitenlandse zaken.<sup>13</sup>

Voorkwam Seipel een uiteenvallen van zijn partij in een republikeins-federalistische en monarchistisch-centralistische groep, ook de staat behoeftte hij voor een ondergang door als kanselier in het buitenland voldoende kredieten bijeen te garen voor de wederopbouw van het land. Hij zorgde ervoor dat Oostenrijk op eigen kracht kon voortbestaan en een staat werd met een eigen identiteit. Seipels streven was de maatschappij die vorm te geven, waarvoor in de vorige eeuw personen als Vogelsang en Franz Schindler, de leermeester van Seipel en beiden de verkondigers bij uitstek van de katholieke sociale leer, de blauwdruk hadden gegeven: harmonisering van en samenwerking tussen de verschillende klassen in een organisch, naar standen opgebouwde maatschappij.

De zeer strijdbare houding van Seipel tegenover de socialisten werd voor een groot deel bepaald door het feit dat zij een geheel andere maatschappij nastreefden, nl. een klassenloze, pas te bereiken na een door Marx beschreven, gewelddadige klassenstrijd. Voor zijn houding had Seipel echter nog andere redenen. Vooreerst was daar het probleem van het bolsjewisme, sinds de oktoberrevolutie van 1917 het grote gevaar voor kerk en godsdienst. Omdat hij, en daarin stond hij niet alleen, in de Oostenrijkse sociaal-democratie de grote wegbereidster van het bolsjewisme buiten de Sowjet-Unie zag, meende hij de socialisten even fel en met dezelfde kracht te moeten bestrijden als er behoorde te worden opgetreden tegen het bolsjewisme. Bovendien zag hij in de sociaal-democratische partij de massa waarvan hij een diepgewortelde afkeer had. Van zijn studie van de kerkvaders, met name van Augustinus, was hem bijgebleven dat de massa iets amorfs was, "zonder ziel", die daarom geen medelijden nodig had. Tenslotte voelde hij zich vaak gegriefd door de wijze waarop de socialisten hem in woord en karikatuur behandelden.<sup>14</sup>

Zijn belangrijkste tegenspeler werd Otto Bauer, de niet zozeer politieke – hij bekleedde nauwelijks bestuurlijke functies in partij of fractie – alswel ideologische leider van de Oostenrijkse sociaal-democratie. Tot 1918 was Viktor Adler de onbetwiste leider van de socialisten. Vóór de oorlog wist deze een uiteenvallen van de partij in een gematigde en radicale groep te voorkomen. Ook daarna bleef de Oostenrijkse sociaal-democratie, in tegenstelling tot hetgeen in de meeste andere Europese landen gebeurde, een afsplitsing van revolutionair-socialisten bespaard. Na het verdwijnen van het eerste oorlogsentousiasme evenwel leek het erop, alsof

toch een scheuring zou plaatsvinden. De zogenaamde *Sozialpatrioten* wensten te blijven meewerken aan de staatstaken in het belang van de arbeidende klasse en het gehele volk, tot hen behoorde naast Adler ook Karl Renner. De intellectuele, jongere leidersgeneratie, *Internationalisten* genaamd, tot wie men Robert Danneberg, Julius Deutsch, Friedrich Adler – de zoon van Viktor Adler<sup>15</sup> – en toen ook Otto Bauer kan rekenen, was tegenstander van de vijandige klassenstaat, de monarchie en het heersende militarisme. De moord op de Minister-President Graaf Sturghk door Friedrich Adler in oktober 1916 uit protest tegen de houding van de regering en tegen de oorlogspolitiek, maar ook tegen de meegaandheid van de *Sozialpatrioten* betekende de doorbraak naar links binnen de partij. Deze vleugel kreeg nog meer invloed na het uitbreken van de Russische revolutie en de val van het bewind der tsaren. Maar naarmate het einde van de oorlog naderde, begon men in de partijleiding na te denken hoe een afglijden naar een links-extremisme met als gevolg het uitlokken van een contrarevolutionaire actie, hetzij van de eigen burgerij, hetzij door interventie van de Entente, voorkomen kon worden. De tactiek die Viktor Adler vóór de oorlog zo succesvol had aangewend, werd weer toegepast en deed de gelederen opnieuw sluiten. theoretisch radicalisme mocht, maar in de praktijk moest een gematigde, pragmatische houding worden aangenomen. Hierdoor mislukte in het voorjaar van 1919 de oprichting van een radenrepubliek in Oostenrijk naar het voorbeeld van Hongarije en Beieren en hebben de communisten nooit een voet aan de grond kunnen krijgen. Door deze opstelling kreeg de Oostenrijkse sociaal-democratische partij wel de naam de radicaalste socialistische partij in West-Europa te zijn. Dit versterkte natuurlijk de indruk dat de partij zo snel mogelijk naar de macht wilde grijpen om dan de tegenstanders met terreurdaden te elimineren en de klassenloze maatschappij te vestigen.<sup>16</sup>

Degene die na de oorlog ervoor zorgde dat de eenheid binnen de partij bewaard bleef, was Bauer. Vooral toen de socialisten na beëindiging van de coalitie met de christelijk-socialen in juni 1920 voor de oppositie gekozen hadden, moest hij vaak bemiddelend optreden. Karl Renner had een aantal figuren – vakbondsleiders en vertegenwoordigers uit de deelstaten – rond zich weten te verzamelen, die geporteerd waren voor een positieve houding tegenover de staat en het liefst weer in de regering zouden stappen. Daartegenover ontwikkelde uiterst links, gesteund door het partijorgaan, de *Arbeiterzeitung*, de radicaalste thesen, gericht op de dictatuur van het proletariaat. Op de partijdag in november 1926 in Linz bereikte Bauer dat beide groeperingen zich definitief op één lijn verenigden, doordat de door hem reeds lang verkondigde theorie in het partijprogramma werd opgenomen: het socialistisch einddoel was de vernietiging van de burgerlijke maatschappij door middel van de dictatuur van het proletariaat en de verwerkelyking van de klassenloze maatschappij, dat doel zou bereikt worden, nadat door de dwangmatige historische dialectiek langs democratische weg de meerderheid verworven en de daarop volgende gewelddadige reactie van de bourgeoisie eventueel met geweld bestreden was, het gebruik van geweld zou in die situatie gerechtvaardigd zijn,

omdat de sociaal-democratie dan steunde op de volkswil en de bedreigde democratie moest verdedigen <sup>17</sup> Op weg naar het einddoel zouden de conservatieve houding van de boeren en de sterke positie van de katholieke kerk de grootste hindernissen zijn. Bauer rekende het dan ook tot zijn eerste taak de agrarische bevolking voor zich te winnen en de kerkelijke invloed terug te dringen. De felle oppositie van de socialistische tegen de priester Seipel was dus niet alleen ideologisch gefundeerd, maar tevens tactisch vereist.

Otto Bauer stamde uit een goed burgerlijk milieu te Wenen, waar hij in 1881 werd geboren. Tegen de zin van zijn vader, die hem graag als opvolger in zijn textiel-fabriekje wilde hebben, ging hij rechten studeren. Al op het gymnasium maakte hij zich vertrouwd met de socialistische literatuur en vóór de oorlog reeds was zijn naam overal bekend van spreekbeurten en artikelen in de *Arbeiterzeitung* en in het socialistisch maandblad *Der Kampf*. Bovendien viel hij toen op als secretaris van de sociaal-democratische parlementaire club. Najaar 1917, na zijn terugkeer uit de Russische krijgsgevangenschap waarin hij in november 1914 geraakt was, werd hij de intiemste medewerker van Viktor Adler, die hij na diens dood op 11 november 1918 opvolgde als lid van de staatsraad, belast met buitenlandse zaken. In deze functie wilde hij een tweeledig doel bereiken: overeenstemming met Italië inzake Zuid-Tirol, maar vooral de aansluiting bij Duitsland om economische, etnische en ideologische redenen. Toen duidelijk werd dat Oostenrijk Zuid-Tirol zou moeten afstaan, en de Entente de *Anschluss* verbood, legde hij het ambt neer, dat was in juli 1919 <sup>18</sup> Als voorzitter van de socialiseringscommissie <sup>19</sup> ten tijde van de coalitieregering had hij het eerste ambtelijke contact met Seipel die als ondervoorzitter van de commissie erop toezag dat de socialistische niet te ver gingen in hun socialiseringsijver. Eenmaal in de oppositie werd Bauer de belangrijkste spreker van de socialistische fractie in de Nationale Raad <sup>20</sup>

De overgang naar de oppositie was mede door zijn toedoen tot stand gekomen. Renner wilde de coalitie voortzetten, maar Bauer meende dat op sociaal gebied, waar de vorderingen mede afhankelijk waren van de bereidheid van de christelijk-socialen, het maximum bereikt was: achturige werkdag, betaalde vakantie, nieuwe regeling van de kinderarbeid en de nachtarbeid van vrouwen, de wet voor de huisindustrie, ziekteverzekering en de wet op de bedrijfsraden. Het was beter de sociaal-democratie voor de "verderfelijke" invloed van de burgerlijke klasse te behoeden en zich terug te trekken op de socialistische burchten. Daar kon een indruk gegeven worden van de toekomst, als de socialistische eenmaal aan de macht waren. Staande buiten een op compromissen mikkende coalitieregering zou men het proletariaat ook effectiever kunnen scholen en voorbereiden op de machtsovername.

De belangrijkste socialistische burcht was de hoofdstad Wenen waar in oktober 1918 door een wijziging van het kiesstelsel de vanaf 1911 bestaande meerderheid van de socialistische in de gemeenteraad tot uitdrukking kwam en waar in mei 1919 een socialist burgemeester werd. Als zelfstandige deelstaat kon Wenen een vrij

autonome politiek voeren. De socialisten beschouwden dan ook de hoofdstad als hun terrein waar de bondsregering niet mocht komen. Onder leiding van Hugo Breitner, "das groszte Finanzgenie Osterreichs in der Ersten Republik"<sup>21</sup>, werd er een financiële politiek gevoerd die een aanzienlijke ruimte schiep voor de verbetering van de positie van de mensen met de laagste inkomens. Niet alleen aan de verhoging van het materiele peil van de arbeider werd gedacht, maar ook via uitleenbibliotheken, concerten en volksuniversiteiten aan zijn culturele en intellectuele vorming. De socialisten maakten van Wenen een wereld apart die zich steeds moeilijker liet integreren in het maatschappelijke en financieel-economische leven van de rest van Oostenrijk.

Op het gebied van de vakbeweging bezaten de socialisten praktisch de alleenheerschappij. De eerste dagen van de republiek hadden zij benut om de fabrieksarbeiders te organiseren in arbeidersraden. Daarvoor kregen ze alle kans, omdat de christelijk-socialen geen vat hadden op de arbeidersmassa.

In het leger beschikten de socialisten aanvankelijk over een derde, uiterst belangrijk steunpunt. De grote organisator van het nieuwe leger – volgens de bepalingen van het vredesverdrag van Saint Germain bestaande uit beroepskrachten tot een maximum van 30 000 man – werd de socialist Julius Deutsch, in de staatsraad en in de coalitieregering belast met militaire zaken. Hij ontwierp een zodanige regeling dat via het systeem van soldatenraden praktisch alle vertrouwensposities in handen kwamen van de partij welgevallige personen.<sup>22</sup>

Aan de verkiezingen in oktober 1920 deed ook een nieuwe politieke partij mee: de grootduitse volkspartij, ook wel Duits-nationale partij genoemd, een samenraapsel van liberale, antiklerikale Duits-nationale elementen. Deze partij werd gedurende een groot gedeelte van de Eerste Republiek de coalitiepartner van de christelijk-socialen. Op een bijeenkomst in september 1920 te Salzburg hadden zich zeventien nationale partijen en groeperingen aaneengesloten, die zich alle op de een of andere manier lieten leiden door de ideologische richtlijnen: aansluiting bij Duitsland en nationale *Volksgemeinschaft*, dat wilde zeggen: liquidering van het individualisme en socialisme. De beide doeleinden zouden de grootduitsers, zolang de republiek bestond, niet verwezenlijkt zien. Voor wat betrof hun visie op de buitenlandse politiek beseften zij dat. Daarom stelden zij zich op het standpunt dat men, zolang de *Anschluss* geen werkelijkheid was, behoorde te streven naar een zo vergaand mogelijke assimilatie met Duitsland op politiek en juridisch terrein. Binnenlands waren de politiek-wereldbeschouwelijke scheidslijnen te diepgaand om ooit aan verwezenlijking van de *Volksgemeinschaft* te denken. Het vasthouden aan illusies gaf de partij een uitgesproken doctrinair karakter, wellicht niet verwonderlijk gezien haar aanhang die bestond uit intellectuele, hogere ambtenaren, vooral leraren en professoren.<sup>23</sup>

Het resultaat van de verkiezingen in oktober 1920 (christelijk-socialen 79, socialisten 62, grootduitsers 18 zetels in de Nationale Raad) maakte opnieuw een coalitieregering noodzakelijk. De socialisten verkozen echter de oppositie en de groot-

duitsers wensten de handen vrij te houden Uiteindelijk werd er een regering gevormd, bestaande uit vier christelijk-socialen en acht ambtenaren, onder leiding van de jurist Michael Mayr, die ten tijde van de coalitie met de socialisten belast was geweest met het voorbereiden van de grondwet en reeds in het overgangskabinet het voorzitterschap vervuld had Steunend op een wankel basis kon Mayr niet veel anders doen dan proberen de problemen van alle dag meester te worden <sup>24</sup> Nog geen driekwart jaar later struikelde de regering over de *Anschluss*-kwestie

Ondanks hetgeen bepaald was in het vredesverdrag, bleef die kwestie acuut totdat Seipel als kanselier erin slaagde de gewaande noodzaak van aansluiting bij Duitsland om financieel-economische redenen van haar dwingend karakter te ontdoen In deze kwestie heeft Seipel steeds een dubbelzinnig standpunt ingenomen Nooit sprak hij zich duidelijk uit tegen de *Anschluss*, maar hij toonde zich ook niet een principieel voorstander Uitgaande van de realiteit kwam hij tot de volgende conclusie om uit de moeilijkheden te geraken heeft Oostenrijk kredieten nodig die uit West-Europa moeten komen, daarom is er alles aan gelegen om de Entente niet tegen zich in het harnas te jagen, dit zal ook niet gebeuren wanneer de vredesbepalingen strikt uitgevoerd worden en er dus geen punt gemaakt wordt van de *Anschluss* <sup>25</sup>

In zijn eigen partij waren de meningen tot 1922 zeer verdeeld Vooral in de deelstaten ging de voorkeur uit naar een aansluiting bij Duitsland men zag niet hoe zelf uit de nood te geraken, daarom prefereerde men in groter verband pogingen in deze richting te ondernemen boven een beroep te doen op buitenlandse hulp, daarnaast speelde een belangrijke rol de wil om in eigen land en partij zelf ook een actieve politiek te voeren en de *Anschluss*-kwestie werd aangegrepen om deze wil te demonstreren De socialisten hadden er vanaf het begin geen twijfel over laten bestaan, waar volgens hen het duitssprekende gedeelte van de monarchie thuishoorde De grootduitsers waren de enigen geweest die vanwege artikel 88, dus vanwege het verbod tot aansluiting, tegen het vredesverdrag van Saint Germain hadden gestemd

De lente van 1921 stond geheel in het teken van referenda met de *Anschluss* als inzet De Entente dreigde de inmiddels op gang gekomen kredietonderhandelingen stop te zetten indien de referenda doorgang zouden vinden Voor Mayr werd de verantwoordelijkheid te zwaar en hij trad af Pas toen de leiding van de christelijk-sociale partij de leiders in de betrokken deelstaten van hun plannen had weten af te brengen, kon een nieuwe regering gevormd worden <sup>26</sup> De grootduitsers waren nu bereid aan de regering deel te nemen, omdat ze niet wilden dat er zich wegens een voorlopig onbereikbaar doel catastrofes zouden gaan voordoen <sup>27</sup>

Zowel de christelijk-socialen als de grootduitsers vaardigden ieder één vertegenwoordiger in de regering af De leiding van het nieuwe kabinet kwam in handen van de Weense politiepresident Johannes Schober<sup>28</sup>, partijloos, maar met groot-

duitse sympathieën; de overige ministers waren afkomstig uit het ambtenaren-apparaat. Ook deze regering werd geconfronteerd met de steeds slechter wordende financieel-economische situatie. Hoewel de minister van financiën, Alfred Görtler, hoogleraar in de economie te Graz, een aantal suggesties had overgenomen uit een financieel plan van de socialisten dat op 1 oktober 1921 aan de regering was aangeboden en volgens welke de moeilijkheden op eigen kracht konden worden opgelost, bleef de regering streven naar buitenlandse kredieten. In dit kader sloot Schober in december 1921 met Tsjechoslowakije het verdrag van Lana, op grond waarvan Oostenrijk een krediet van 500 miljoen Tsjechische kronen kreeg voor de aankoop van kolen en suiker in ruil voor de gemeenschappelijke verklaring dat beide staten elkaars grondgebied garandeerden en de vredesverdragen zouden uitvoeren. De groot Duitsers trokken daarop hun vertegenwoordigers uit het kabinet terug. Voor hen was dit verdrag onaanvaardbaar, want hierdoor werd het vredesverdrag van Saint Germain vrijwillig aanvaard en werd het zelfbeschikkingsrecht van de Sudetenduitsers miskend; de eerste stap op weg naar een statenbond in het Donaugebied onder Tsjechische heerschappij was erdoor gezet.<sup>29</sup>

Schober kon enige tijd het gehavende kabinet overeind houden, omdat de groot Duitsers uit vrees voor een herstel van de rood-zwarte coalitie geen al te heftige oppositie voerden. In mei 1922, tijdens de conferentie van Genua, waar de wederopbouw van Europa besproken werd en waar Schober Oostenrijk vertegenwoordigde, brachten zij hem echter ten val door samen met de socialisten de regering een financiële machtiging te weigeren: men zei de indruk te hebben, dat Schober in Genua bezig was Oostenrijk in een Donaufederatie te trekken.<sup>30</sup>

De achtergrond van Schobers aftreden was dat de groot Duitsers in hem een te groot obstakel zagen voor de verwezenlijking van hun politieke doeleinden en dat zij al vóór de val op betere condities met Seipel over het vormen van een nieuwe coalitie overeenstemming bereikt hadden. In maart reeds waren de besprekingen op gang gekomen. In het nieuwe regeerakkoord werd uitdrukkelijk vastgelegd dat men zou vasthouden aan de *Anschluss* politiek, maar Seipel had daaraan vastgeknoopt dat alle stappen vermeden moesten worden die een toekomstige *Anschluss* konden verhinderen, met andere woorden: er zou geen *Anschluss* propaganda gevoerd mogen worden, omdat anders de Entente niet bereid zou zijn om de vereiste kredieten te verlenen. De groot Duitse leiders en met hen de partijdag gingen akkoord met deze formulering. Zij verdedigden hun houding door erop te wijzen dat Oostenrijk nog niet levensvatbaar was en dat het land eerst op de been gehoupen moest worden, eer een aansluiting bij Duitsland enige zin zou hebben.<sup>31</sup>

### 3. DE KREDIETVERSTREKKING AAN OOSTENRIJK TOT MEI 1922

De regeringen van Oostenrijk hebben in de eerste jaren van de Republiek ieder op haar manier geprobeerd de bevolking ondanks de ogenschijnlijk onoplosbare finan-

cieel-economische moeilijkheden enig perspectief te bieden. Aanvankelijk waren alle inspanningen erop gericht om in de meest dringende behoeften te voorzien. Maar daarnaast stelde men alles in het werk om in het buitenland langlopende kredieten te verwerven, wetend dat men voor structurele verbeteringen bijna uitsluitend aangewezen was op hulp uit het buitenland. Het zou echter tot het kanselierschap van Ignaz Seipel duren, voordat er een internationale hulpactie op gang kwam die een redelijk uitzicht bood op het voortbestaan van de staat. Het feit dat afdoende hulp pas laat geboden werd, neemt niet weg dat de geallieerden vanaf het begin de problemen van hun creatie onderkend hebben. In Saint Germain al hadden zij zich bereid verklaard mee te helpen bij de aanpassing van Oostenrijk aan de nieuwe situatie en bij het herstel van de welvaart. Vandaar de opdracht aan de Herstelbetalingscommissie om ten aanzien van Oostenrijk soepel te werk te gaan.<sup>32</sup> Maar waarom moest Oostenrijk dan toch eerst bijna te gronde gaan eer de geallieerden over de brug kwamen? Was het hun wel ernst met een zelfstandig Oostenrijk als stabiliserende factor in Centraal Europa?

De Duitse kwestie verdrong in die eerste na-oorlogse jaren alle andere problemen van de voorgrond. Het leek erop alsof de overwinnaars, met name Frankrijk, uitsluitend oog hadden voor de buit die uit Duitsland gehaald kon worden. Bovendien kampten de verschillende regeringen in eigen land zelf met teveel moeilijkheden als gevolg van de liquidatie van de oorlogsmachine om ook nog de zorg voor het behoud van een vroegere vijand op zich te nemen. Daarbij kwam dat de zwakke economie van Oostenrijk niet bepaald veel vertrouwen wekte bij potentiële geldschieters. Trouwens, ook al zou iemand bereid zijn een lening te verstrekken, dan nog zou de transactie afketsen op de omstandigheid dat Oostenrijk niets kon aanbieden als onderpand met al zijn bezittingen en al zijn bronnen van inkomsten moest de staat borg staan voor het vernichten van herstelbetalingen. Tenslotte behield Oostenrijk lange tijd het imago behoort te hebben tot de Centralen, iets dat in de buitenlandse pers steeds breed werd uitgemeten.<sup>33</sup> In feite was de toestand gelijk aan een vicieuze cirkel: langlopende kredieten werden niet verstrekt, omdat men geen vertrouwen had in de toekomst van het land, maar dit vertrouwen kon Oostenrijk niet schenken zolang het buitenland geen afdoende hulp verleende bij de wederopbouw.

In de eerste jaren kreeg Oostenrijk wel enige ondersteuning van Denemarken, Frankrijk, Italië, Nederland, Noorwegen, Zweden, Zwitserland, Engeland en de Verenigde Staten<sup>34</sup>, maar deze, overigens kortlopende, kredieten waren eigenlijk al voor hun overboeking verteerd. De hoofdzakelijk uit filantropische overwegingen bijeengebrachte gelden bleken nauwelijks voldoende te zijn voor de aankoop van de eerste levensbehoeften en de belangrijkste grondstoffen. In het begin hadden charitatieve instellingen als de *American Relief Administration of Hoover* en de *British Emergency Relief* zich belast met de organisatie van de hulp. Deze kreeg een overtuigender karakter, toen het in april 1920 te Parijs voor de hulpverlening aan Midden- en Oost-Europa opgerichte *International Committee for Relief*

*Credits* de werkzaamheden ging coördineren. Van de tegelijkertijd ingestelde Oostenrijkse afdeling van de Herstelbetalingscommissie mocht dit comité aan de krediteuren laten weten dat de Oostenrijkse regering voor de reeds verstrekte en nog te verstrekken kredieten pandbrieven kon uitgeven, waarvoor de eisers van herstelbetalingen hun pandrechten opschortten.<sup>35</sup> Wilde men echter de moeilijkheden structureel aanpakken, dan zou een groots opgezet plan ontwikkeld moeten worden, enerzijds voor het verwerven van een omvangrijk langlopend krediet, anderzijds voor de sanering van de Oostenrijkse overheidsdienst en het bedrijfsleven om te voorkomen, dat ook dit geld in een bodemloos vat gestort werd.

Als eerste liet de Oostenrijkse afdeling van de Herstelbetalingscommissie in de herfst van 1920 plannen van een dergelijke aard het licht zien. Het ene plan beoogde regeringskredieten tot een hoogte van 250 miljoen dollar, met als voorwaarde dat de openbare financiën van Oostenrijk onder buitenlands toezicht geplaatst zouden worden. Binnenlands moest er een nieuwe centrale bank komen, er moest een lening uitgeschreven worden en een begrotingscommissie behoorde met volmachten bekleed te worden om de nodige bezuinigingsmaatregelen uit te voeren. Tenslotte zou er bijzondere aandacht besteed moeten worden aan een verhoging van de produktiviteit in de landbouw en aan een uitbreiding van de exploitatie van de rijkelijk aanwezige waterkracht. Volgens het andere plan zou Oostenrijk grotendeels met eigen middelen moeten proberen zich te verheffen. Door het aantal ambtenaren te reduceren, de subsidies op de levensmiddelen ongedaan te maken en de opbrengsten van de belastingen en staatsmonopolies te verhogen ware het budgettaire evenwicht te herstellen. De geallieerden zouden alles doen om het sluiten van handelsakkoorden met de staten van Centraal-Europa mogelijk te maken en met hen tot een goede economische samenwerking te komen. De kredieten, geringer in omvang dan bij het vorige plan en in samenhang waarmee ook in dit geval internationale financiële controle wenselijk geacht werd, moesten gebruikt worden om de waterkrachtcentrales verder te ontwikkelen en de dekking van de geldcreatie door de nieuwe nationale bank veilig te stellen.<sup>36</sup> Resumerend kan men stellen dat binnen de Oostenrijkse afdeling van de Herstelbetalingscommissie de overtuiging heerste dat aan de sanering van de staatsfinanciën weliswaar hoge prioriteit gegeven moest worden, maar dat de moeilijkheden niet uitsluitend hiermee opgelost konden worden. Het herstel van de economische verhoudingen zowel in eigen land als met het buitenland vormde een evenzeer aspect van een wederopbouwprogramma.

De reacties in Engelse regeringskringen op beide plannen waren weinig positief: men meende niet veel verder te kunnen gaan dan de reeds verstrekte kredieten; bovendien bleek men nauwelijks te voelen voor een controle door de Herstelbetalingscommissie, zoals van Franse zijde was voorgesteld, omdat daarin ook vertegenwoordigers van de *Nachfolgestaaten* zitting hadden. Men prefereerde een hulpverlening via particuliere kredieten, voor de totstandkoming waarvan beter een internationaal lichaam als de Volkenbond kon ijveren.<sup>37</sup>



Rekening houdend met de Engelse kritiek deed de Franse minister van financiën Louis Loucheur, daarop het voorstel om bankiers en industrielen aan Oostenrijk een lening te laten verstrekken, een internationale commissie van belanghebbenden zou dan toezicht uitoefenen op de uitvoering van een hervormings- en bezuinigingsprogramma Dit plan ketste evenwel af op de onwil van de bankiers om zonder garanties van de verschillende regeringen de wrakke staat Oostenrijk nieuw leven in te blazen <sup>38</sup>

Omdat de tot dan toe gelanceerde plannen in het embryonale stadium waren blijven steken, besloten de geallieerden op de conferentie te Londen<sup>39</sup> in maart 1921, na van bondskanselier Mayr een verzoek om hulp te hebben ontvangen, de zaak op instigatie van het Engelse kabinet te verwijzen naar de Volkenbond

Om het aanbieden van onderpanden aan krediteuren mogelijk te maken waren de regeringen van Engeland, Frankrijk, Italië en Japan bereid voorlopig van hun aanspraken betreffende de bezettingskosten, herstell kredieten en herstelbetalingen af te zien, mits de andere landen die dezelfde rechten konden laten gelden, dit voorbeeld volgden <sup>40</sup> Het was ongetwijfeld de stellige verwachting van de Engelse regering dat de Volkenbond de Oostenrijkse kwestie uit de impasse kon halen en tot een oplossing brengen De Bond beschikte immers sinds kort in het Financieel Comité over een orgaan dat, bestaande uit bankiers en financiële experts van verschillende landen, eer uit financieel-technische dan uit politieke motieven zou handelen en dat als vertrouwensinstantie van de geldschietters fungeerde

Hoewel de Volkenbond beschouwd wordt als een zeer kneedbaar instrument in de handen van de overwinnaars van de Eerste Wereldoorlog en hij in zijn bedoeling de vrede permanent te bewaren niet geslaagd is, is zijn oprichting toch een van de positiefste resultaten van de vredesconferenties geweest, zeker als men zijn werkzaamheden in het kader van de financieel-economische wederopbouw van Europa in aanmerking neemt <sup>41</sup> Een werkelijk universele organisatie die de oprichters voor ogen stond, was de Volkenbond niet Aan de Verenigde Staten werd de toegang tot de Bond ontzegd, omdat zij de vredesverdragen van Versailles, Saint Germain en Trianon, aan de bepalingen waarvan het Handvest als integrerend deel voorafging, niet ratificeerden De verliezers van de oorlog waren evenals de bolsjewistische Sowjet-Unie van het lidmaatschap uitgesloten De rol van Latijns-Amerika beperkte zich tot een minimale, terwijl de koloniale gebieden natuurlijk geen enkele inbreng hadden Zo kreeg de Bond het etiket opgeplakt een instelling te zijn van de overwinnende mogendheden, van Frankrijk en Engeland, van het kapitalistische West-Europa De toelating van Oostenrijk eind 1920 veranderde niets aan dit beeld Het politieke gezag van de Volkenbond was dan ook gering, zeker zolang de geallieerden op hun talrijke conferenties alle belangrijke politieke zaken beslisten De afwezigheid van de Verenigde Staten deed zich niet alleen in politicus voelen, maar meer nog op financieel en economisch gebied, want voor de internationale samenwerking op dat terrein – voorlopig gericht op de wederopbouw van de getroffen gebieden – was het Amerikaanse kapitaal onontbeerlijk <sup>42</sup>

Op 10 januari 1920 begon de Volkenbond officieel te functioneren met als zetel Geneve <sup>43</sup> De lopende werkzaamheden werden verricht door de secretaris-generaal en het secretariaat, dat de vergaderingen van de Assemblée en de Raad voorbereidde en assistentie verleende aan alle organen van de Volkenbond De Assemblée kwam gewoonlijk eenmaal per jaar bijeen, in september, en de Raad viermaal in maart, juni, september en december <sup>44</sup> De eerste secretaris-generaal werd Eric Drummond, sinds 1900 in dienst van het Engelse *Foreign Office*, tussen 1916 en 1919 als particulier secretaris van Balfour, toen deze minister van buitenlandse zaken was Via hem kwam Drummond in contact met President Wilson, voor wiens Volkenbondsidee hij grote sympathie koesterde Als lid van de Engelse vredesdelegatie in Parijs speelde hij een belangrijke rol bij het totstandkomen van het Handvest <sup>45</sup> De opzet van het secretariaat is van hem afkomstig Onder de secretaris-generaal en zijn plaatsvervangers kwam een aantal secties te staan Zo waren er behalve de secties der internationale bureaus, der administratieve commissies, voor de sociale aangelegenheden, voor de mandaten, voor doorvoer, transitie en verkeer, der financiële administratie en voor de inwendige dienst van de Volkenbond, de sectie voorlichting met als directeur de Fransman Pierre Comert, de sectie voor juridische aangelegenheden met aan het hoofd de Nederlander Joost van Hamel en de sectie voor economische en financiële aangelegenheden onder de Engelsman Arthur Salter <sup>46</sup>

Evenals Drummond kwam Arthur Salter uit de Engelse overheidsdienst waar hij tijdens de oorlog belast was met scheepvaartzaken Hij zou secretaris-generaal van de Volkenbond geworden zijn, als Drummond voor de functie bedankt had Kort nadat hij voor de leiding van de economische en financiële sectie gevraagd was, werd hij benoemd tot secretaris-generaal van de Herstelbetalingscommissie te Parijs Zijn taak bij de Volkenbond werd aanvankelijk overgenomen door Walter Layton, de latere hoofdredacteur van het Engelse tijdschrift *The Economist*, daarna door F H Nixon, afkomstig uit de Engelse bankierswereld Wel bleef Salter nauw contact houden met Geneve en trad hij enige malen voor de Volkenbond op als adviseur in economische aangelegenheden In de late zomer van 1922 nam hij definitief zijn plaats in bij het Volkenbondssecretariaat <sup>47</sup>

De eerste bijeenkomsten van de Volkenbondsraad in januari en februari 1920 stonden geheel in het teken van de opbouw van de organisatie Naast voorbereidende comites voor onder andere de oprichting van het Permanente Hof van Internationale Justitie achtte men het van belang ook een organisatie in het leven te roepen, die zich speciaal zou bezig houden met economische en financiële kwesties om de wederopbouw van Europa te bespoedigen De Raad besloot daarom een wereldconferentie bijeen te roepen, die ter zake advies moest uitbrengen <sup>48</sup>

Op de conferentie die van 24 september tot 8 oktober 1920 te Brussel werd gehouden, verschenen de belangrijkste economen en bankiers van de wereld De besluiten van de meeste importantie, daar genomen, betroffen de internationale kredietverlening Na de oorlog was het internationale kredietverkeer zo goed als

stil komen te liggen, niet alleen omdat de kapitaalkrachtige Verenigde Staten zich in het isolement hadden teruggetrokken, maar vooral omdat de geldschietters, in hoofdzaak de banken, meenden te veel risico te lopen zolang de financieel-economische situatie in Europa labiel bleef. Tot de taken van de conferentie behoorde het dan ook om na te gaan op welke wijze meer zekerheid gegeven kon worden aan de krediteuren. Carel Eliza ter Meulen, firmant van Hope & Co te Amsterdam — in Nederland agente van de Bank van Engeland —, had met het oog hierop een voorstel uitgewerkt dat gebaseerd was op een memorandum van de Nederlandse econoom Prof. Mr. G. W. J. Bruins.<sup>49</sup>

Om het verwerven van langlopende kredieten voor de betaling van de belangrijkste importen te vergemakkelijken zouden de staten ten behoeve van de importeurs de activa, die zij bereid waren als zekerheid ter verwerving van de kredieten te verpanden, moeten opgeven en met een internationale organisatie — een door de Volkenbondsraad te benoemen commissie van financiële deskundigen — tot overeenstemming komen wat betreft de voorwaarden waaronder deze activa zouden worden beheerd. Dit schema zou tevens na enkele wijzigingen toegepast kunnen worden bij de kredietverlening direct aan openbare lichamen. De conferentie, die het systeem overnam, achtte voor het herleven van het kredietverkeer naast het scheppen van zekerheden in de vorm van onderpanden het herstel van de orde in de openbare financiën, het beëindigen van de inflatie, muntzuivering en vrij handelsverkeer van primaire betekenis. Er werd een zodanig herstel van het budgettair evenwicht aanbevolen dat de gewone uitgaven gedekt werden uit de belastingen, de leningen uit de besparingen afkomstig konden zijn en de vlottende schuld geconsolideerd werd. Verder werd aangedrongen op vermindering van de militaire uitgaven die gemiddeld nog 20% van de totale uitgaven bedroegen, en achterwegelating van alle niet-produktieve uitgaven, terwijl men aanraade de produktieve uitgaven tot het uiterste te beperken. Kunstmatige verlaging der prijzen van levensbehoeften zoals voedsel en kolen door middel van staatssubsidies moest komen te vervallen. De tarieven van de belangrijkste staatsondernemingen, te weten de spoorwegen en posten, behoorden verhoogd te worden teneinde deze bedrijven uit de rode cijfers te halen. De uitvoering van al deze aanbevelingen zou in de kredietzoekende landen onder het toezicht van bovengenoemde commissie moeten geschieden. Tenslotte wees de conferentie erop dat de banken en in het bijzonder de circulatiebanken bevrijd dienden te worden van iedere politieke invloed en dat het voor die landen die van de effectieve gouden standaard waren afgestapt, in hoge mate wenselijk was daartoe terug te keren.<sup>50</sup>

Wil men de resultaten van de conferentie van Brussel op hun juiste waarde schatten, dan mag men niet uit het oog verliezen dat de financiële autoriteiten van toen slechts een doel nastreefden: de zo snel mogelijke terugkeer naar de normale toestand, dat wilde zeggen naar de vooroorlogse situatie. De wereld van voor 1914 had een rustige ontwikkeling en een geleidelijke toename van de welvaart gekend. Particulier eigendom, vrije concurrentie, vrije beroepskeuze, vrije besteding van het

inkomen, vrije handel en vrije beweging van het kapitaal, dat waren de kenmerken van het toen geldende economische stelsel. Het zou niet met de grondslag ervan in overeenstemming zijn geweest, als de overheid zich intensief bemoeid had met het economische leven. De staatshuishoudingen waren in die tijd dan ook gering van omvang en droegen slechts voor een klein deel bij tot het nationale inkomen. De belastingen waren uiteraard laag.<sup>51</sup> Na 1918 bleven de neutraliteit van de staat in de werking van het geldstelsel en de afzijdigheid van de overheid in het economische leven de hoogste economische wijsheid. De vooroorlogse muntpariteiten beschouwden men nog steeds als de juiste en deze dienden daarom zo snel mogelijk hersteld te worden. De gewone uitgaven op de staatsbegroting behoorden weer gedekt te worden door gewone inkomsten, de investeringen door de spaargelden van de burgers. Koopkracht scheppen en kapitaal vormen of vernietigen vielen niet onder de overheidstaken. Vlootende schuld was alleen gerechtvaardigd, indien gemaakt voor de voorlopige financiering van gewone of buitengewone uitgaven, en diende daarom regelmatig geconsolideerd te worden. Overschotten op de gewone dienst leidden tot kapitaalvorming en waren daarom verwerpelijk.<sup>52</sup> Pas na de Tweede Wereldoorlog drong onder invloed van vooral Keynes het inzicht definitief door, dat in de oorlog verloren gegane rijkdom niet door spaarzaamheid, maar alleen door de verhoging van de produktie kan worden teruggewonnen en dat de overheid daarbij bewust injecties kan en moet geven. Het ingrijpen van de overheid in het economische leven is in de jaren dertig eigenlijk alleen in de Verenigde Staten en Duitsland te zien; vóór die tijd kende men de overheid helemaal geen plaats toe in de economische kringloop. De regeringen moesten ervoor zorgen dat de begrotingen in evenwicht waren en bleven. Over criteria voor het vaststellen van de ideale verhouding tussen inkomsten en uitgaven, besparingen en investeringen, werd niet gesproken.

De restauratieve denkbeelden circuleerden natuurlijk ook in de door de conferentie van Brussel aanbevolen en door de Volkenbondsraad spoedig in het leven geroepen commissie van financiële deskundigen: het Financieel Comité. Dit Comité heeft zich hoofdzakelijk beziggehouden met het geven van adviezen aan de Volkenbondsraad inzake de wederopbouw van Midden- en Oost-Europa. De invloed van het Comité op de wederopbouw van Oostenrijk komt in deze studie dan ook herhaaldelijk naar voren.

Het Financieel Comité bestond in de regel uit ongeveer veertien door de Volkenbondsraad benoemde leden: hoge functionarissen van de ministeries van financiën, directeurs van de grote banken, bekende economen of statistici. De leden werden benoemd à titre personnel, dus niet als vertegenwoordiger van hun land. Zij vergaderden meestal tegelijk met de Volkenbondsraad, hetgeen neerkwam op vier maal per jaar.<sup>53</sup> De belangrijkste figuren die aanvankelijk in het Comité een dominerende rol speelden, waren naast Ter Meulen de Fransman Josef Avenol en vanaf 1923, toen Avenol plaatsvervangend secretaris-generaal van de Volkenbond werd, zijn landgenoot De Chalendar, financieel vertegenwoordiger van de Franse regering

te Londen en Algemeen Inspecteur van Financiën; Leopold Dubois, president van de administratieve raad van de Zwitserse Bank; Albert Janssen, toen directeur van de Nationale Bank te Brussel; Otto Niemeyer, controleur op het Engelse ministerie van financiën<sup>54</sup>; Vilem Pospisil, directeur-generaal van de Praagse Spaarbank; en Henry Strakosch, financieel adviseur van de regering van Zuid-Afrika.

Aan deze personen werd in de lente van 1921 door de Volkenbondsraad de Oostenrijkse kwestie voorgelegd. Op verzoek van de regeringen van Engeland, Frankrijk, Italië en Japan moest de Raad de hoogte van de lening volgens het Ter Meulen-schema vaststellen en tevens een wederopbouwprogramma in de geest van de besluiten van de conferentie van Brussel ontwerpen. Voor de eerste maal zou het Ter Meulen-schema toegepast worden, weliswaar niet in de oorspronkelijke vorm, want het ging hier om kredieten die rechtstreeks ten goede kwamen aan de Oostenrijkse regering ter sanering van de overheidsfinanciën.<sup>55</sup>

Het Financieel Comité begon met een beroep te doen op de regeringen die vorderingen op Oostenrijk hadden. om naar het voorbeeld van Engeland, Frankrijk, Italië en Japan hun pandrechten gedurende ongeveer twintig jaar op te schorten. Een delegatie toog naar Wenen waar in samenwerking met de Oostenrijkse regering een gedetailleerd hervormingsprogramma werd opgesteld en overeenstemming bereikt werd over de modaliteiten van de uitvoering ervan. De economische problemen waren daarbij van secundaire aard, immers, zo staat er te lezen in een verhandeling over het Financieel Comité: "Il est impossible de réaliser l'économie d'un pays si, auparavant, la situation financière n'est pas assainie. Le jour où cette situation financière sera assainie véritablement, les prix seront stabilisés par la stabilisation même de la monnaie; le jour où les dépenses de l'Etat n'absorberont plus toutes les forces du pays et où, par conséquent, l'Etat ne donnera pas l'exemple de consommer plus qu'il ne gagne, ce jour-là l'économie du pays s'équilibrera d'elle-même."<sup>56</sup> In juni 1921 hechtten zowel de Volkenbondsraad als de vier genoemde regeringen hun goedkeuring aan het plan.<sup>57</sup>

Ook al zullen de krediteuren door de stemming die in deze periode overal in Oostenrijk voor de *Anschluss* gemaakt werd, er niet bereidwilliger door geworden zijn om hun geld in dat land te steken, het mislukken van dit Volkenbondsplan is toch hoofdzakelijk te wijten geweest aan die staten die niet zonder meer van hun pandrechten wilden afzien: de Verenigde Staten, Roemenië, Tsjecho-Slowakije en Joegoslavië. De laatste drie wilden niet graag de inkomsten uit hun rechten op Oostenrijkse activa gedurende twintig jaar missen en stelden daarom opschorting van hun rechten afhankelijk van een verhoging van hun aandeel in de Duitse herstelbetalingen en een vermindering van het bedrag dat zij voor hun bevrijding aan de geallieerden schuldig waren. In de Verenigde Staten was een wettelijke regeling noodzakelijk en die liet tot in de lente van 1922 op zich wachten.<sup>58</sup> Pas in augustus 1922 kon de Herstelbetalingscommissie een compromis bereiken dat niet meer inhield dan de opschorting van een aantal pandrechten ten behoeve van de

oprichting van de nieuwe nationale bank: die op de opbrengst van de douanerechten, de bossen, de zoutmijnen en de staatsdomeinen.<sup>59</sup>

Johannes Schober, die het kanselierschap bekleedde in de tijd dat de Volkenbondsactie in het slop raakte, profiteerde in zoverre van de vertraging in de onderhandelingen over de pandrechten dat hij een aantal regeringen bereid vond voorschotten te geven op de definitieve kredieten. Op 7 februari 1922 beloofde Lloyd George 2¼ miljoen pond sterling; de volgende dag werd met Tsjecho-Slowakije het kredietverdrag getekend betreffende de 500 miljoen kronen, waarover in het verdrag van Lana gesproken was; in maart voteerde de Franse kamer van afgevaardigden 55 miljoen francs en in juli bood Italië, dat uiteraard niet achter kon en wilde blijven, 70 miljoen lire aan als krediet.<sup>60</sup>

Maar toen was Seipel al aan de regering. Op hem rustte nu de taak om in de pogingen voor Oostenrijk kredieten in voldoende omvang te verwerven succes te boeken. Weliswaar zou er spoedig een gedeeltelijke oplossing in de pandrecht-kwestie gevonden worden, maar de mate waarin de krediteuren, op wie ten tijde van de conferentie van Genua in mei opnieuw een beroep gedaan was,<sup>61</sup> over de brug wilden komen, zou voor het grootste gedeelte afhangen van de stabiliteit van de toestand in Oostenrijk.

#### 4. HET EERSTE OPTREDEN VAN DE REGERING-SEIPFL

In § 1 zijn de moeilijkheden opgesomd waarmee Oostenrijk na de Eerste Wereldoorlog te kampen kreeg: gebrek aan grondstoffen en voedingsmiddelen, een gedesorganiseerd produktie-apparaat, werkloosheid en een veel te omvangrijk ambtenaren-corps. De staat kon zijn verplichtingen met betrekking tot de oorlogsschulden, de herstelbetalingen, de salarissen, de uitgebreide subsidies op de eerste

De circulatie van de bankbiljetten in miljarden kronen

	1919	%*	1920	%	1921	%	1922	%
7 januari			12,1	24,20	30,7	61,45	182,2	365
7 februari			13,2	26,55	35,2	70,40	232,6	465
7 maart	0,8	1,66	14,4	28,97	38,5	77,06	265,8	532
7 april	4,7	9,57	15,4	30,84	41,7	83,52	307,9	616
7 mei	5,5	11,18	15,0	30,14	44,7	89,44	344,8	690
7 juni	6,1	12,24	15,9	31,98	46,4	92,85	407,6	815
7 juli	7,5	15,15	17,2	34,43	50,1	100,29	582,8	1166
7 augustus	8,4	16,83	18,6	37,29	54,6	109,36	833,4	1667
7 september	9,2	18,52	20,3	40,67	59,3	118,69	1517,1	3034
7 oktober	9,8	19,71	22,7	45,44	73,7	147,58	2453,9	4908
7 november	10,9	21,90	25,5	51,04	95,1	190,34	2979,3	5959
7 december	11,2	22,41	28,4	56,92	132,4	265		

\*) vergeleken met de vooroorlogse circulatie van 500 miljoen kronen

levensbehoeften en andere uitgaven in het sociale vlak, voortvloeiend uit de deelneming van de socialisten aan de regering, niet anders nakomen dan door toevlucht te nemen tot de bankbiljettenpers waarop tijdens de oorlog al zo vaak een beroep gedaan was. De charitatieve hulp uit het buitenland had maar zeer weinig effect. De tabel op p. 19 laat zien hoe snel de circulatie van de bankbiljetten toenam.<sup>62</sup>

De rampzalige toename vloeide voort uit de steeds groter wordende voorschotten die de Centrale Bank – op dat moment de Oostenrijkse afdeling van de Oostenrijk-Hongaarse Bank – aan de regering verstrekke:<sup>63</sup>

Voorschotten van de Centrale Bank aan de Staat in miljarden kronen				
	1919	1920	1921	1922
7 januari		5,1	22,6	155,5
7 maart		6,3	29,6	225,8
7 mei		8,8	39,8	285,6
7 juli		10,2	47,9	379,0
7 september	0,1	13,8	56,8	685,7
7 november	2,1	18,2	86,5	1384,4

Hoe waardeloos het geld werd is aan te tonen aan de hand van de ontwikkeling van de verhouding tussen de papieren en de gouden kroon.<sup>64</sup> Voor één gouden kroon ontving men aan papieren kronen:

eind juni	1914	1,01	eind november	1921	1223,19
eind december	1914	1,16	eind december	1921	1221,38
eind december	1915	1,50	eind januari	1922	1780
eind december	1916	1,89	eind februari	1922	1270
eind december	1917	2,25	eind maart	1922	1550
eind december	1918	3,30	eind april	1922	1570
eind december	1919	29,42	eind mei	1922	2100
eind december	1920	99,60	eind juni	1922	3600
eind september	1921	300,81	eind juli	1922	7500
eind oktober	1921	634,05	eind augustus	1922	17000

Het vertrouwen in de kroon verdween. Iedereen wilde zich ontdoen van het steeds minder waard wordende geld. De prijzen schoten de hoogte in. Er ontstond een wilde aankoop van waardevaste valuta's en goederen tot iedere prijs. De vreemde valuta's bereikten er waanzinnig hoge koersen door en Weense warenhuizen waren op den duur gedwongen enige malen per dag te sluiten om zich te hoeden voor een totale uitverkoop.<sup>65</sup> Het steeds slechter worden van de situatie spreekt overduidelijk uit de volgende tabel die de ontwikkeling van het indexcijfer van de kosten van levensonderhoud – steeds vergeleken met de voorgaande periode – weergeeft.<sup>66</sup>

15 december 1921	—	15 januari 1922	+ 25 %
15 januari 1922	—	15 februari 1922	+ 18 %
15 februari 1922	—	15 maart 1922	+ 1 %
15 maart 1922	—	15 april 1922	+ 10 %
15 april 1922	—	15 mei 1922	+ 25 %
15 mei 1922	—	15 juni 1922	+ 71 %
15 juni 1922	—	15 juli 1922	+ 41 %
15 juli 1922	—	15 augustus 1922	+ 124 %
15 augustus 1922	—	15 september 1922	+ 91 %

De kanseliers Mayr en Schober hebben op verschillende fronten gepoogd de staatsfinanciën – de belangrijkste katalysator in de inflatiebeweging – weer op orde te brengen. De regeringsleiders in het buitenland waren echter niet genegen om boven op de herstell kredieten nog andere middelen ter beschikking te stellen, omdat zij zelf met financiële moeilijkheden te kampen hadden. De bemiddeling van de Volkenbond bij de verwerving van particuliere kredieten bleef steken in de pand-rechtenkwestie.

In afwachting van de buitenlandse kredieten heeft men ook getracht om op eigen kracht orde op zaken te stellen. Begin 1921 ging de toenmalige ministerraad over tot de instelling van een bezuinigingscommissie. In de herfst van dat jaar kwam de minister van financiën, Alfred Gurtler, met een concreet bezuinigings- en hervormingsplan dat echter te veel knelpunten omzeilde om het meer te kunnen noemen dan een eerste aanzet tot sanering van de staatsfinanciën. afschaffing van de voedselsubsidies zonder compensatie; bezuinigingen zonder evenwel aan te geven hoe de afvloeiing van het overtollige personeel tot stand zou komen; aanwending van een deel van de inkomsten van de industrie ten bate van de staat. Naast wijziging van de douanetarieven wilde Gurtler nog een aantal fiscale maatregelen nemen, bij de keuze waarvan hij zich op enkele punten liet leiden door het veel evenwichtigere plan dat de socialisten aan de regering hadden aangeboden. In dit plan bleken de socialisten de problemen te onderkennen waarmee de regering worstelde; hun therapie was alleen anders gericht, namelijk *Selbsthilfe*, terwijl de regering buitenlandse hulp onmisbaar achtte. De afschaffing van de voedselsubsidies was volgens hen onvermijdelijk, maar mocht het reële inkomen van de consument niet verminderen; de industrie moest inderdaad nieuwe lasten gaan dragen, maar niet ten koste van de exportmogelijkheden; aan ontslagen in de overheidsdienst viel niet te ontkomen, maar daarbij behoorden de personeelsorganisaties betrokken te worden en er moest compensatie gezocht worden in de sfeer van de pensioenen en uitkeringen in geval van ziekten en ongevallen; de staatsbedrijven zouden voortaan op commerciële grondslag beheerd moeten worden. Om de financiële gevolgen van deze en andere hervormingen op te vangen dachten de socialisten aan een herziening van de tarieven van de vermogensbelasting, een extra-belasting op grote inkomens, een verhoging van de grondbelasting en van de tarieven van de posten en de spoorwegen. De industrieën, banken en grote handelsondernemingen zouden ieder apart commissies moeten vormen van werkgevers, werknemers en



verbruikers, die zelf vaststelden op welke wijze aan de door de staat opgelegde aanslag voldaan zou worden. Daarnaast zou de regering in eigen land een lening moeten plaatsen, in het kader waarvan beslag gelegd zou worden op alle deviezen en buitenlandse waardepapieren; met behulp van de opbrengst ervan kon de overheid een grotere economische activiteit ontplooiën (electrificering van de spoorwegen, aanleg van telefoonkabels, exploitatie van de waterkracht, woningbouw).<sup>6,7</sup> Toen Ignaz Seipel op 31 mei 1922 aan de regering kwam, was van alle plannen nauwelijks meer uitgevoerd dan de afschaffing van de subsidie op de voedingsmiddelen. Aan Seipel dus de taak de sanering van de staatsfinanciën met meer kracht ter hand te nemen.

Seipels regering, een coalitie van christelijk-socialen en grootduitser, telde elf ministers: zeven christelijk-socialen, drie grootduitser en één ambtenaar, Alfred Grünberger, de minister van buitenlandse zaken. Naast het kanselierschap bezetten de christelijk-socialen de volgende ministersposten: financiën (August Ségur), verkeer (Franz Odehnal), land- en bosbouw en voedselvoorziening (Rudolf Buchinger), sociale zaken (Richard Schmitz), onderwijs (Emil Schneider) en militaire zaken (Carl Vaugoin). De overblijvende departementen waren in handen van de grootduitser: binnenlandse zaken (Felix Frank, tevens vice-kanselier), handel (Emil Kraft) en justitie (Leopold Waber). De departementen van onderwijs en binnenlandse zaken waren ondergebracht in één ministerie.

In dit kabinet zou de minister van financiën samen met de kanselier de sterke man moeten zijn, te meer daar Seipels kennis van financiële zaken aan de matige kant was. Ségur bleek echter een te zwakke figuur voor die belangrijke rol te zijn. Als *Landesfinanzreferent* van Neder-Oostenrijk had hij zich tot aan zijn benoeming tot minister hoofdzakelijk beziggehouden met de dekking van het begrotingstekort van de deelstaat met behulp van leningen bij de staat. Aanvankelijk had Seipel Friedrich Hornik op financiën willen zetten. Hornik was een hoge ambtenaar op het ministerie van financiën, belast met de liquidatie van het oorlogsapparaat. Seipel was echter op deze keuze teruggekomen, toen de pers vroegtijdig de plannen van Hornik had gepubliceerd.<sup>6,8</sup> In november 1922 werd Ségur, zogenaamd om gezondheidsredenen, vervangen door Viktor Kienböck, een van de belangrijkste figuren in de christelijk-sociale partij; deze gold daar als de vertegenwoordiger van de republikeinse vleugel; in 1920 had de partij hem kandidaat gesteld voor het presidentschap.<sup>6,9</sup>

Enige dagen voor de ambtsaanvaarding maakte Seipel het regeringsprogramma reeds bekend. De financiële paragraaf was nauwelijks origineel: ordening van de staatshuishouding door hervormingen, oprichting van een centrale bank, reorganisatie en afstoting van onrendabele staatsbedrijven, verhoging van de belastingen en tarieven, voortzetting van de kredietpolitiek etc. Met deze algemeenheden kon natuurlijk zelfs de oppositie instemmen. Anders lag dat bij de aankondiging van een met speciale volmachten uitgeruste instantie voor een snellere uitvoering van de financiële maatregelen. Daartegen verzetten de socialisten zich fel: de instelling

van een dergelijke instantie zou huns inziens een verkrachting van de parlementaire minderheid en een bedreiging voor de democratie betekenen.

Op 21 juni bood Ségur de Nationale Raad een financieel plan aan waarin de richtlijnen van het regeringsprogramma nader waren uitgewerkt. Dit plan beoogde in hoofdpunten hetzelfde te bereiken als wat Gürtler zich voor ogen had gesteld. Er zou een van de staat onafhankelijke nationale bank opgericht worden met behulp van particulier kapitaal. Een lange reeks besparingen (met name vermindering van het aantal bureaus, ontslag van 10 à 15% van de 250.000 ambtenaren, afstoting van onrendabele staatsbedrijven en een commerciële aanpak in de monopoliebedrijven: de zout- en tabaksindustrie) moest de staatsuitgaven met 50 miljard kronen per jaar doen afnemen. De inkomsten konden volgens de regering met 200 miljard stijgen door verhoging van de douanetarieven en door heffing van belastingen op hout, wijn en omzet. Tenslotte zou de regering in het binnenland een lening plaatsen waarvan een gedeelte bestemd was voor de oprichting van de centrale bank.

Hoewel eind juli de Nationale Raad voor de oprichting van de bank, het ontslag van de ambtenaren en de binnenlandse lening de wettelijke maatregelen goedgekeurd had en de regering Friedrich Hornik benoemd had tot besparingscommissaris die de mogelijkheden van een vermindering van het aantal bureaus en het ontslag van het overheidspersoneel moest nagaan en de uitvoering ervan coördineren, kwam van de beoogde sanering der staatsfinanciën weinig terecht. In de eerste plaats dwong de vakbond door middel van een verkeersstaking de invoering van de indexwet af. In de regel werden de salarissen van het overheidspersoneel aangepast aan de fluctuaties van de levenskosten; een uit werkgevers en werknemers gevormde commissie becijferde iedere maand die aanpassing. Toen echter van midden mei tot midden juni de levenskosten in vergelijking met de voorgaande periode met 71% stegen, verzette de regering zich tegen de eisen van de ambtenaren. De indexwet nu legde het verband tussen de levenskosten en de salarissen vast. Uit de tabel op p. 21 kan men afleiden, welke catastrofale gevolgen de invoering van deze wet zou hebben. De oprichting van de nationale bank en het afsluiten van de binnenlandse lening mislukten, doordat twee belangrijke banken, de *Anglo- en Länderbank* — de ene in Engelse en de andere in Franse handen —, weigerden gelden ter beschikking te stellen. Vanwege de weinig vertrouwen wekkende situatie wilden zij wachten tot de kwestie van de buitenlandse kredietverlening geregeld was. Bovendien wensten zij een garantie van de regeringen van Engeland en Frankrijk voor hun deelneming aan de lening.

De vraag naar een regeringsgarantie was geen nieuw geluid. Begin juni had de Oostenrijkse regering een vluchtig contact gehad met de machtige Amerikaanse Morgangroep die wel wilde pogen in Amerika en Engeland particuliere kredieten voor Oostenrijk te verwerven. Als voorwaarden werden gesteld de regeling van de pandrechtenkwestie en een staatsgarantie van bij voorkeur Engeland.

De pogingen van Seipel om enige klaarheid te brengen in de financiële situatie

liepen voorlopig op niets uit. Het uitblijven van de saneringsactie had tot gevolg dat de prijzen nog sneller stegen, het geld nog minder waard werd, de overheid nog meer aan salarissen moest uitgeven, kortom de inflatie nog harder ging hollen. De statistieken op p. 20 en 21 spreken wat dit betreft voor zichzelf. In het buitenland werd al rekening gehouden met een spoedige ineenstorting van Oostenrijk. Aan de grens met Tsjechoslowakije, Hongarije en Joegoslavië vielen zelfs troepenconcentraties waar te nemen, terwijl in monarchistische kringen in Beieren hardop gespeculeerd werd over annexatie van grote delen van Oostenrijk na het welslagen van een putsch. Tegelijkertijd ontstond er een diplomatiek touwtrekken, vooral vanuit Praag en Rome, over de vraag wie uiteindelijk orde op zaken in Oostenrijk zou stellen. In Praag zag men niets liever dan dat Oostenrijk economisch toenadering zocht tot Tsjechoslowakije, want dan zou het verbond met Joegoslavië meer zin krijgen. Italië wilde juist een brug tussen die twee landen voorkomen om zelf in verband met het contact met Hongarije zoveel mogelijk invloed in Oostenrijk te verwerven. Op deze wijze moest Oostenrijk wel als het meest omstreden gebied in Midden-Europa de nadrukkelijke belangstelling van de grote mogendheden krijgen, met name van Frankrijk dat immers grote verantwoordelijkheid droeg voor de geografische herindeling van Europa na de Eerste Wereldoorlog en daarom niet onverschillig kon staan tegenover een eventuele nieuwe indeling.

Om uit de machteloosheid tegenover de binnenlandse ontwikkeling te geraken en in de verwachting dat de speciale belangstelling, die Oostenrijk nu genoot, hulp van buitenaf zou bespoedigen, liet Seipel de gezant te Londen, George Franckenstein, op de conferentie der geallieerden, van 7 tot 15 augustus in Londen bijeen ter bespreking van de kwestie der Duitse herstelbetalingen, een verzoek indienen om regeerskredieten van 15 miljoen pond of staatsgaranties voor een particuliere lening van dezelfde omvang. Dit verzoek werd afgewezen op grond van Engelse bezwaren. Engeland had het begin 1922 beloofde voorschot ook inderdaad gegeven en kon van zijn onderdanen niet opnieuw financiële offers verlangen. Bovendien was Engeland weinig genegen tot positieve resultaten tijdens de conferentie te komen wegens de houding van Frankrijk ten aanzien van het Duitse probleem; het zag weinig heil in een oplossing van het Oostenrijkse probleem los van een regeling van de Duitse kwestie. De geallieerden raadden de Oostenrijkse regering aan het verzoek voor de Volkenbond te brengen.

In de wandelgangen van de conferentie verwachtte men dat ook de Volkenbond de Oostenrijkse kwestie niet tot een oplossing zou kunnen brengen. Immers in Genève zou de toenemende divergentie binnen de Entente vanwege het Duitse probleem eveneens een belangrijke rol spelen. Voor Seipel zat er niet veel anders op dan te proberen de grote mogendheden met de neus te drukken op het zich steeds duidelijker manifesterende dilemma: ofwel Oostenrijk weer op de been helpen of een in zijn gevolgen niet te overziene machtsstrijd in Midden-Europa. In het prikkelen van de rivaliteit tussen Tsjechoslowakije en Italië en het aanraken van de gevoelige snaar die de aansluiting bij Duitsland was, zag hij hiertoe een mogelijkheid. Niet

alleen om het uitzicht op een buitenlandse lening via de Volkenbond te peilen, maar ook en nog meer om de mogelijkheid van directe hulp door de betrokken landen af te tasten bracht hij een week na de conferentie van Londen bezoeken aan Praag, Berlijn en Verona. De buitenlandse pers begeleidde deze reizen met veel lawaai, zodat de wereldopinie zich wel moest richten op de benarde situatie waarin Oostenrijk verkeerde. In Praag liet Seipel een aansluiting van zijn land bij de Kleine Entente doorschemeren, in Berlijn praatte hij uitvoerig over de *Anschluss* en in Verona bracht hij een munt- en tolunie te berde. Deze "Ausbietung des Staates"<sup>70</sup> bewerkte, dat men in Genève de zaak ernstig bestudeerde en met voortvarendheid tot een besluit kwam.<sup>71</sup>

## 5. DE ONDERTEKENING VAN DE PROTOCOLLEN VAN GENEVE (4 OKTOBER 1922)

Half augustus 1922 verzocht de Oostenrijkse gedelegeerde bij de Volkenbond de secretaris-generaal de Oostenrijkse kwestie op de agenda van de Volkenbondsraad te plaatsen. Op 6 september begonnen de beraadslagingen in de Raad. De eerste die er het woord voerde, was Seipel. Hij schilderde de deplorabele situatie van zijn land en wees erop dat de Volkenbond kon bewijzen handhaver van de wereldvrede te zijn door de kredietverlening aan Oostenrijk mogelijk te maken. Een eventuele weigering van de gevraagde hulp zou immers zeer grote en voor alle partijen nadelige consequenties hebben. "Es hiesse nicht nur, dasz den Völkern, die im Westen wohnen, der kürzeste Weg nach ihren Absatzgebieten im Osten verlegt würde: es hiesse eines der besten und wertvollsten Kulturzentren der Welt zugrunde gehen lassen. Es hiesse aber auch den Friedensverträgen ans Leben greifen, wenn das durch sie geschaffene neue Österreich als lebensunfähig nicht nur für den Augenblick, sondern für alle Zukunft erwiesen würde, es hiesse, ein Loch mitten in die Karte Europas reissen; es hiesse einen luftleeren Raum mitten in Europa schaffen, der mit ungeheuer Saugkraft die Nachbarn erfassen und dadurch das ... nur mit groszer Kunst zwischen ihnen aufrechterhaltene Gleichgewicht stören müsste."<sup>72</sup>

Voor het hier door Seipel geschilderde dilemma, waarvan de acuutheid al door zijn bovenvermelde reizen was aangetoond, bleek de Volkenbondsraad zodanig ontvankelijk dat onmiddellijk serieuze pogingen werden ondernomen om de problemen rond de kredietverlening tot een oplossing te brengen. De vraag of in Oostenrijk nog wel geld gestoken moest worden en die door de geallieerden in Londen eigenlijk ontkennend was beantwoord, kwam in het geheel niet in discussie. In Genève werd uitsluitend gezocht naar de meest geschikte wijze waarop de verlening van kredieten – niet van regeringskredieten, want dat bleef een onhaalbare zaak, maar van particuliere kredieten met staatsgarantie tot stand kon komen.

Een van de eerste besluiten van de Volkenbondsraad was de instelling van een *Comité d'Autriche du Conseil*, kortweg genoemd het Oostenrijk-Comité. Uit de

samenstelling ervan blijkt wel met welk een ernst de Volkenbondsraad de Oostenrijkse kwestie behandelde. Het Comité bestond uit vertegenwoordigers van de vier mogendheden die aan Oostenrijk interimkredieten verstrekt hadden, dus ook Tsjechoslowakije, hoewel nog geen lid van de Volkenbond, en van Oostenrijk zelf. De afgevaardigden van de vijf landen waren: Arthur Balfour (Engeland), die als voorzitter optrad, Gabriël Hanotaux (Frankrijk), Marquis Imperiali (Italië), Edouard Benesj (Tsjechoslowakije) en Ignaz Seipel die af en toe vervangen werd door Grünberger. Aan dit Comité delegeerde de Volkenbondsraad de bestudering van de kwestie.<sup>73</sup>

Op 8 september kwam het Oostenrijk-Comité voor het eerst in zitting bijeen om zich te beraden over de te volgen werkwijze. Zelf zou het zich buigen over de politieke kanten van het probleem, terwijl het het Financieel Comité opdroeg het tekort op de Oostenrijkse begroting in de komende twee jaar te berekenen en na te gaan op welke wijze het tekort gedekt kon worden zolang de lening nog niet geëmitteerd was; welke panden beschikbaar waren als garantie voor de krediteuren; welke maatregelen getroffen moesten worden om het evenwicht op de begroting te herstellen; hoe de oprichting van een nieuwe nationale bank gerealiseerd kon worden en tenslotte welke vorm het toezicht op de uitvoering van de verschillende maatregelen diende te krijgen. Kortom, het Financieel Comité moest opnieuw de aanbevelingen van de conferentie van Brussel in concrete voorstellen omwerken. Men dient hierbij te bedenken dat het programma, dat in de lente van 1921 was opgesteld, door de verslechtering van de situatie in Oostenrijk aan bruikbaarheid had ingeboet.

In verband met de bezwaren waarop de in te stellen controle ongetwijfeld in Oostenrijk zou stuiten en met het oog op de financiële belangen van de toekomstige krediteuren achtte het Oostenrijk-Comité het noodzakelijk dat de aan de actie deelnemende regeringen een garantieverklaring zouden afgeven over de politieke onafhankelijkheid, de territoriale integriteit en de soevereiniteit van Oostenrijk. Dan kon er geen verband gelegd worden tussen de financiële hulp en de controle enerzijds en inmenging van buitenaf in Oostenrijks aangelegenheden anderzijds en kregen de geldschietters de indruk dat het nu ernst was met het scheppen van stabiele verhoudingen in Oostenrijk. Van de Oostenrijkse regering werd een tegenverklaring verlangd over een stipt nakomen van de onafhankelijkheidspolitiek onder verwijzing naar artikel 88 van het verdrag van Saint Germain. Omdat die verklaring noodzakelijk was voor het doorgaan van de kredietactie, toonde de Oostenrijkse regering zich bereid haar af te leggen. Zij riskeerde daarmee bewust een intern conflict, want van de coalitiepartijen hadden de groot Duitsers juist vanwege artikel 88 tegen het verdrag van Saint Germain gestemd.

Een tweede belangrijke politieke zaak die het Oostenrijk-Comité nader uitwerkte, betrof de kwestie van de volmachten. Om het de regeringen gemakkelijker te maken een garantie voor de aflossing van de lening te geven vond men het vooral aan Engelse zijde van belang dat de Oostenrijkse regering van het parlement vol-

machten zou krijgen om de maatregelen ter sanering van de overheidsfinancien zonder tussenkomst van de volksvertegenwoordiging uit te voeren. Ook deze bepaling kon grote moeilijkheden in Oostenrijk veroorzaken, want men moest er bij voorbaat rekening mee houden dat de socialisten hiervoor een grondwetswijziging zouden eisen waarvoor hun medewerking noodzakelijk was. Zij hadden immers reeds bezwaren geuit, toen Seipel in zijn regeringsprogramma van mei 1922 eveneens over volmachten sprak die lang zo ver niet gingen.

De grootte van de door de Oostenrijkse regering uit te geven lening moest volgens de berekeningen van het Financieel Comité minstens 520 miljoen gouden kronen bedragen, zijnde het tekort op de begroting in de komende twee jaar. Ten aanzien van de pandenkwestie meende het Comité dat de inkomsten uit het tabaksmonopolie en de douanerechten moesten worden aangewezen. Wat de saneringsmaatregelen en de oprichting van de nieuwe nationale bank betrof, werden nauwelijks voorstellen gedaan die niet al in hoofdlijnen in het verleden naar voren waren gebracht, alleen in details verschilden ze met het programma van lente 1921.

De twee strijdpunten die het merendeel der beraadslagingen van het Oostenrijk-Comité en het Financieel Comité, daarbij gesteund door het secretariaat van de Volkenbond, opeisten, waren de toezeggingen van de garantie voor de aflossing van de lening door de vier in het Oostenrijk-Comité vertegenwoordigde mogendheden en de aan de controle te geven vorm. Aanvankelijk dacht het Financieel Comité de controle toe te vertrouwen aan een comité dat zou moeten optreden namens de Volkenbond en de krediteuren. Voor Italië was deze kwestie van bijzonder belang, omdat men er naar streefde door middel van de controle een bevoorrechte positie te verwerven in het Donaugebied. Van die zijde werd dan ook onmiddellijk een tweedeling voorgesteld: een uitvoerend comité in Wenen en een algemeen raadgevend comité van de garanderende mogendheden. Op verzoek van de Oostenrijkers gaf het Financieel Comité er echter de voorkeur aan om de controle in Wenen door één enkele persoon te laten uitoefenen, niet afkomstig uit een nabuurland, Engeland of Frankrijk. Aan de wensen van Italië kwam het in zoverre tegemoet dat het wel de instelling van een controle-comité van de garanderende staten aanbeval, het ontraadde evenwel toekenning van bevoegdheden aan dat comité die geen directe betrekking hadden op de lening. Italië nam met dit compromis geen genoegen en bleef vasthouden aan het uitvoerend comité te Wenen, waarin het zelf vertegenwoordigd moest zijn. Benesj wist echter Imperiali van de idee af te brengen door erop te wijzen dat in dat geval ook Tsjecho-Slowakije in het comité een vertegenwoordiger zou moeten hebben, maar dat die vorm van controle door de Oostenrijkers nooit geaccepteerd zou worden. In ruil voor zijn toegevendheid en als tegemoetkoming aan zijn aandrang op een bevoorrechte positie kreeg Italië het permanente presidentschap van het controle-comité van de garanderende mogendheden. Voor het handhaven van evenwichtige verhoudingen werd de post van vice-president aan Tsjecho-Slowakije gegeven. Een poging van Italië om dat comité eenstemmigheid bij het nemen van besluiten op te dringen resulteerde in

het compromis dat de belangrijkste besluiten met een stemmenmeerderheid van tweederde genomen moesten worden. De controleur in Wenen kreeg op Frans voorstel de benaming "Commissaris-Generaal", dit ter duidelijke onderscheiding van de politiek belaste benaming "Hoge Commissaris" <sup>74</sup>

In de kwestie van de staatsgarantie voor de aflossing van de lening schiep Italië eveneens moeilijkheden. Die hielden echter geen verband met de ten aanzien van de controle aan de dag gelegde bedoeling. Tsjechoslowakije, Engeland en Frankrijk hadden onder protest van Italië het bedrag van de te emitteren lening verhoogd van 520 tot 650 miljoen gouden kronen, de Oostenrijkse regering kon dan de in de loop van 1922 door de vier mogendheden toegezegde voorschotten, in totaal 130 miljoen gouden kronen, uit de opbrengst van de lening terugbetalen. Italië wenste niet meer dan 20% van de aflossing van een lening van 520 miljoen gouden kronen te garanderen, terwijl de drie andere hadden voorgesteld dat ieder zich voor de aflossing van 20% van 650 miljoen gouden kronen garant zou verklaren. De Italiaanse bezwaren waren gericht tegen het feit dat de voorschotten van ongelijke grootte waren, zodat het niet billijk zou zijn om bijvoorbeeld Italië, welks voorschot kleiner was dan dat van de andere landen, voor een gelijk percentage garant te laten staan. Bovendien vond men het niet juist dat staten, die een deel van de resterende 20% op zich wilden nemen, ook een garantie moesten geven voor de aflossing van de voorschotten. De vier werden het uiteindelijk eens over een formule die geheel aan de bezwaren van Italië tegemoet kwam. Voor de 520 miljoen gouden kronen zou ieder een garantie van 20% geven, zodat nog 20% overbleef voor andere staten. De garantie voor de aflossing van de voorschotten zou zodanig verdeeld worden onder de vier, dat zij voor de 650 miljoen gezamenlijk een garantie van 84% zouden afgeven.

Al deze besluiten, voorstellen en compromissen werden neergelegd in een drietal protocollen die op 4 oktober 1922 in een plechtige zitting van de Volkenbondsråd werden ondertekend <sup>75</sup>

## 6 DE INHOUD VAN DE PROTOCOLLEN VAN GENEVE

Protocol nr. I, dat door Engeland, Frankrijk, Italië, Tsjechoslowakije en Oostenrijk is ondertekend, bevat de verklaring van de eerste vier mogendheden zich van iedere handeling te zullen onthouden die de politieke onafhankelijkheid, de territoriale integriteit en souvereiniteit van Oostenrijk kan schaden. Ook zullen de betrokkenen niet proberen uit de aangegane verplichtingen voor zichzelf voordelen te halen. Oostenrijk belooft overeenkomstig artikel 88 van het verdrag van Saint Germain zijn onafhankelijkheid niet op te geven en bovendien geen handelingen te verrichten en economische en financiële bindingen aan te gaan die aan de onafhankelijkheid afbreuk kunnen doen.

In Protocol nr. II, eveneens door de vijf staten ondertekend, zijn in grote lijnen de

modaliteiten aangegeven waaronder Oostenrijk een lening van ten hoogste 650 miljoen gouden kronen kan emitteren. De lening mag uitsluitend aangewend worden onder de verantwoordelijkheid van de door de Volkenbondsraad aan te stellen Commissaris-Generaal en op de in Protocol nr III nader omschreven voorwaarden

Vervolgens bevat Protocol nr II een aantal artikelen betreffende de garantie van de aflossing van de lening. Na hiertoe door hun parlementen gemachtigd te zijn zullen de regeringen van Engeland, Frankrijk, Italië en Tsjecho-Slowakije een garantie van ten hoogste 84% afgeven. Daarvoor krijgt iedere regering het recht een vertegenwoordiger naar het Controle-Comité af te vaardigen, die over twintig stemmen zal beschikken. Het recht van vertegenwoordiging komt iedere andere regering toe die een deel van de ontbrekende garantie op zich neemt, het aantal stemmen waarover de vertegenwoordiger de beschikking krijgt, zal afhangen van de mate waarin de betrokken regering besluit deel te nemen aan de ontbrekende garantie.

Tenslotte regelt Protocol nr II de bevoegdheden van het Controle-Comité. De nadere uitwerking van de toepassing van de garantie, evenals die van de modaliteiten voor de emissie van de lening, behoeft de instemming van het Comité, zo ook de uitgifte van iedere andere dan bovengenoemde lening. Het Comité kan zich laten voorlichten over het beheer van de verpande staatsinkomsten — volgens Protocol nr III de inkomsten uit de douanetaneven en het tabaksmonopolie —, ook kan het suggesties doen ter vermeerdering van die inkomsten en als de onderpanden niet toereikend blijken te zijn, andere inkomsten aanwijzen als pand. Het contact van het Comité met andere instanties beperkt zich echter uitsluitend tot dat met de Commissaris-Generaal. Dus de informatie over het beheer van de onderpanden moet door deze verstrekt worden, suggesties moeten via hem doorgegeven worden. Aan hem kan het Comité ook alle informaties vragen over de uitvoering van de financiële hervormingen of hem voorstellen doen die het in het belang acht van de garanderende staten.

In de twee bijlagen bij Protocol nr II worden de garantieverstreckende mogelijkheden verzocht de overbrugging van de periode tot aan de emissie van de lening voor Oostenrijk te vergemakkelijken door de beloofde voorschotten op korte termijn ter beschikking te stellen voorzover dat nog niet gebeurd is.<sup>76</sup> Verder wordt uitvoering ingegaan op de aflossing van de voorschotten uit de lening en op de garantie ervan.

Protocol nr III, alleen door Seipel ondertekend, legt de verplichtingen van de Oostenrijkse regering vast. Door Seipels ondertekening stemt de regering tevens in met de benoeming van een Commissaris-Generaal wiens taak eveneens in dit Protocol nader is omschreven. De regering neemt op zich om samen met de Commissaris-Generaal of, in afwachting van zijn benoeming, samen met een provisonische delegatie van de Volkenbond een hervormings- en saneringsprogramma uit te werken waarvoor in het rapport van het Financieel Comité aan de Volkenbondsraad richtlijnen zijn gegeven.<sup>77</sup> Deze richtlijnen hebben betrekking op de reorganisatie



satie van de industriële ondernemingen van de staat, inkrimping van het ambtenarenapparaat met tenminste één derde, verhoging van de belastingen en tarieven, en de oprichting van een van regeringsinvloeden gevrijwaarde Nationale Bank

Het programma dat door het parlement moet worden goedgekeurd en waarvan de uitvoering etappegewijs dient te geschieden, zal het herstel van een duurzaam budgettair evenwicht binnen twee jaar mogelijk maken. Het zal het gebruik van de lening regelen en overeenkomstig de statuten van de op te richten Nationale Bank iedere verdere inflatie uitsluiten. Zijn de maatregelen niet afdoende, dan zal de regering met instemming van de Commissaris-Generaal het programma aanvullen. Daarnaast verplicht de regering zich ertoe aan het parlement volmachten te vragen voor alle kabinetten die de komende twee jaar in functie zullen zijn, om binnen het raam van het programma alle vereiste maatregelen te kunnen treffen zonder tussenkomst van het parlement.

De regering zal verder geen maatregelen nemen die naar het inzicht van de Commissaris-Generaal de uitvoering van het hervormings- en saneringsprogramma in de weg staan. Zonder toestemming van de Commissaris-Generaal mag zij geen papieren geld uitgeven. Zij moet niet alleen de toestemming van het Controle-Comité hebben voor de emissie van iedere andere dan de hier bedoelde lening, maar ook van de Commissaris-Generaal. De regering zal aan het parlement een zodanige wijziging van de bankwet en de statuten van de Nationale Bank voorleggen dat deze volle autonomie geniet. De Bank moet staatskassier worden en periodiek overzichten uitgeven, aan de vorm en de termijnen waarvan de Commissaris-Generaal zijn toestemming moet verbinden. Tenslotte zal de regering alles in het werk stellen om de uitvoering van het hervormings- en saneringsprogramma te laten slagen en zorgen voor de handhaving van de openbare orde.

Wat de Commissaris-Generaal betreft, aan de reeds genoemde bevoegdheden moeten nog de volgende rechten en plichten toegevoegd worden. De Commissaris-Generaal is aan de Volkenbondsradaad verantwoording verschuldigd en kan door hem worden teruggeroepen. Zijn belangrijkste taak is het op de uitvoering van het hervormings- en saneringsprogramma aan te dringen en toezicht te houden. De regering mag over de lening niet beschikken dan na toestemming van hem. De voorwaarden waarvan hij zijn toestemming zal laten afhangen, moeten een etappegewijze uitvoering van het programma waarborgen en een waardevermindering van de onderpanden tegengaan.

De Commissaris-Generaal mag zich laten bijstaan door het noodzakelijke technische personeel. Maandelijks moet hij aan de Volkenbondsradaad verslag uitbrengen over de voortgang van het hervormingswerk en over de bereikte resultaten. Tegen misbruik van zijn bevoegdheden kan de regering beroep aantekenen bij de Volkenbondsradaad.

De werkzaamheden van de Commissaris-Generaal zullen dan beëindigd worden, wanneer de Volkenbondsradaad heeft vastgesteld dat het financiële evenwicht verzekerd is. Dit criterium geldt echter niet voor de controle op de onderpanden voor

de aflossing van de lening die, zolang hij in functie is, ook berust bij de Commissaris-Generaal. Deze laatste vorm van controle moet voorkomen dat de regering maatregelen neemt die de waarde van de onderpanden zodanig verminderen dat de positie van de krediteuren en de garanderende mogendheden in gevaar komt. Ten deze worden de Commissaris-Generaal dezelfde bevoegdheden toegekend als het Controle-Comite.

Uit de bovenstaande samenvatting moge blijken dat de Protocollen slechts in zeer algemene termen het werkterrein van de Commissaris-Generaal hebben omschreven. Een poging om dat terrein nader af te bakenen is gedaan door de Oostenrijkse jurist Adolf Merkl, wiens interpretatie van de Protocollen onweersproken is gebleven en daarom wellicht als een in Oostenrijk algemeen aanvaarde uitleg beschouwd mag worden.<sup>75</sup>

Merkl wijst erop dat de Commissaris-Generaal bevoegdheden bezit met betrekking tot de besteding van de lening, het beheer van de onderpanden en de uitvoering van het hervormings- en saneringsprogramma en ten aanzien van een aantal financieel-politieke maatregelen, waarvan de uitvoering of het achterwegelaten kennelijk de kredietwaardigheid van Oostenrijk moet garanderen en verhogen.

Merkl constateert terecht dat de bemoeienis van de Commissaris-Generaal met het hervormings- en saneringsprogramma het belangrijkste onderdeel van zijn opdracht vormt. Zijn taak in deze bestaat in het aandrigen en toezicht houden op de uitvoering van het programma, via het stellen van voorwaarden aan de regering voor het gebruik van de lening moet hij er bovendien voor zorgen dat het programma etappegewijs wordt uitgevoerd. Dit geeft hem het recht, aldus Merkl, om met alle organen, die met de uitvoering van het programma iets uitstaande hebben, direct in contact te treden, overheidsdiensten te bezoeken en allerlei informatie betreffende de stand van de uitvoering te verlangen. Als voorwaarde voor het gebruik van de lening mag hij stellen dat een bepaald onderdeel van het programma wordt uitgevoerd en dat dat binnen een zekere termijn gebeurt, met andere woorden: hij kan de mate en het tempo van de uitvoering van de verschillende maatregelen bepalen en zelfs aangeven welk deel van het programma aan uitvoering toe is. Het valt echter buiten zijn competentie invloed uit te oefenen op de wijze waarop de maatregelen getroffen worden. Het zal daarom op de formulering van de maatregelen aankomen hoever de bevoegdheid van de Commissaris-Generaal zich uitstrekt, hoe nauwkeuriger zij zijn omschreven, des te dwingender is de stem van de Commissaris-Generaal. Verder mag de Commissaris-Generaal volgens Merkl niet de uitvoering van het hervormings- en saneringsprogramma in één keer verlangen. Ook mag hij niet vanuit zijn positie van beheerder van de lening maatregelen afdwingen die niet in het programma of in de eventuele aanvulling ervan zijn opgenomen, evenmin de aanvulling van het programma zelf.

Bij de laatste opmerkingen van Merkl past een kanttekening, want de Protocollen laten blijkens de gevolgde praktijk ook een interpretatie toe die de Commissaris-

Generaal de rechten toekent die Merkl hem, juridisch gezien wellicht terecht, ontzegt. Immers het toezicht houden op de uitvoering van het programma kan ook zo geïnterpreteerd worden dat de Commissaris-Generaal ervoor moet zorgen dat de uitvoering niets in de weg gelegd wordt en dat hij op maatregelen mag aandringen die de uitvoering bevorderen. De opvatting dat de Commissaris-Generaal meer rechten bezit dan Merkl veronderstelt, zou ook afgeleid kunnen worden uit andere bepalingen van de Protocollen volgens welke de regering verplicht is generlei beslissing te nemen die naar het inzicht van de Commissaris-Generaal de uitvoering van het programma in gevaar brengt en alles in het werk te stellen voor het welslagen van de sanering

Zoals nog zal blijken, schijnt de Oostenrijkse regering zich op het standpunt van Merkl gesteld te hebben, terwijl de Commissaris-Generaal in de uitoefening van zijn rechten verder, in de hierboven aangegeven richting is willen gaan. Om nu vast te stellen of de Commissaris-Generaal zijn bevoegdheden heeft overschreden, lijkt het niet zinvol de interpretatie van Merkl als uitgangspunt te nemen. Meer houvast geeft de omstandigheid of en in welke mate de Oostenrijkse regering gebruik heeft gemaakt van haar recht of de intentie heeft gehad van haar recht gebruik te maken om tegen misbruik door de Commissaris-Generaal van zijn bevoegdheden in beroep te gaan bij de Volkenbondsraad.

Overigens mag niet uit het oog worden verloren dat de constructie, zoals Merkl die geformuleerd heeft, alleen van waarde is zolang de Oostenrijkse regering is aangewezen op de opbrengst van de lening en de Commissaris-Generaal zijn voorwaarden kan verbinden aan het gebruik ervan. De Protocollen zelf zeggen praktisch niets over de mogelijkheden van het gebruik van de lening. Zij schrijven alleen voor dat de kredietvoorschotten van 1922 eruit moeten worden terugbetaald. Gezien de voorgeschiedenis van de Protocollen is het echter duidelijk de bedoeling dat de opbrengst besteed wordt ter dekking van begrotingstekorten. In het hervormings- en saneringsprogramma zal dit ook worden vastgelegd. Dus zodra de regering eigener beweging de tekorten kan dekken, kan zij de wensen van de Commissaris-Generaal met betrekking tot het programma naast zich neerleggen, want de Protocollen kennen in feite als enige sanctie voor het niet-opvolgen van aanwijzingen van de Commissaris-Generaal het achterhouden van middelen uit de lening, en die zijn dan niet meer nodig.

Hieraan moet echter onmiddellijk worden toegevoegd dat door het eventuele functieverlies van deze sanctie de positie van de Commissaris-Generaal niet volledig ondermijnd wordt. In de eerste plaats behoudt hij een greep op de staatsfinancien door het beheer van de inkomsten uit de douanerechten en het tabaksmonopolie, die ten behoeve van de aflossing van de lening verpand zullen worden. Het staat hem vrij uit te maken of en in welke mate hij datgene wat niet voor de aflossing nodig is, restitueert aan de regering. In de tweede plaats kan de Commissaris-Generaal nooit geheel genegeerd worden, want hij fungeert als voornaam informatiebron voor de Volkenbondsraad die te gelegener tijd een beslissing moet nemen

over de beëindiging van de taak van de Commissaris-Generaal (met uitzondering van de controle over de onderpanden). Die beëindiging kan pas plaatsvinden, als een duurzaam financieel evenwicht verzekerd is. De Protocollen laten in het midden wat hieronder is te verstaan. Het opstellen van een actieve begroting of het constateren van een evenwicht op een bepaald moment schijnt in ieder geval niet voldoende. Veeleer zal er sprake moeten zijn van de aanwezigheid van zodanige verhoudingen dat het evenwicht voor de toekomst is veilig gesteld. Op die verhoudingen kunnen echter allerlei factoren van invloed zijn, die buiten het financiële vlak liggen. Welnu, in dit verband blijft de Commissaris-Generaal onder alle omstandigheden een factor, waarmee de Oostenrijkers rekening moeten houden, omdat diens oordeel over de duurzaamheid van het financieel evenwicht in belangrijke mate de uiteindelijke beslissing van de Volkenbondsraad kan beïnvloeden. Deze opmerkingen impliceren tevens, dat het instituut "Commissaris-Generaal" van onbepaalde tijdsduur is. In Oostenrijk daarentegen begon spoedig de mening post te vatten dat de Commissaris-Generaal na twee jaar zou verdwijnen. In de Protocollen is echter alleen de verwachting gewekt dat het saneringswerk na twee jaar voltooid zal zijn.

Dan nog een enkele kanttekening bij de verhouding Commissaris-Generaal – Volkenbond. De Commissaris-Generaal is aan de Volkenbondsraad verantwoording verschuldigd. Waarop die verantwoording betrekking heeft, wordt niet gezegd. Het is natuurlijk duidelijk dat de Commissaris-Generaal het gebruik van de hem door de Protocollen toegekende bevoegdheden zal moeten verantwoorden. Dit gebeurt dan niet zozeer in de maandelijkske rapporten aan de Raad die meer een verslag zijn van de bevindingen in Oostenrijk, maar tijdens de zittingen van de Raad die steeds door de Commissaris-Generaal worden bijgewoond. Blijft over de vraag, of en in hoeverre de Commissaris-Generaal zelfstandig zijn functie kan uitoefenen. Merkl meent<sup>79</sup> dat de Commissaris-Generaal naar eigen inzicht de hem opgedragen taken ter verwezenlijking van de in de Protocollen genoemde doeleinden kan uitvoeren en dat de Volkenbondsraad slechts een corrigerende functie heeft en dan nog alleen als de Oostenrijkse regering bij hem in beroep gaat tegen een bepaalde handeling van de Commissaris-Generaal. Hierbij dient te worden aangetekend dat de Commissaris-Generaal toch in mindere mate naar eigen inzicht kan handelen dan Merkl suggereert. Allereerts zeggen de Protocollen dat de Commissaris-Generaal ten aanzien van het toezicht op de onderpanden en met betrekking tot het afsluiten van leningen door de Oostenrijkse regering in overeenstemming met het Controle-Comité moet handelen. Bovendien zal nog blijken dat de Commissaris-Generaal ook van de Volkenbondsraad of liever gezegd van het Financieel Comité, in de portefeuille waarvan de Oostenrijkse kwestie geheel is terecht gekomen, opdrachten heeft gekregen die hij niet naast zich neer heeft kunnen leggen. Immers van de Volkenbondsraad c.q. het Financieel Comité gaat niet alleen een grote morele druk uit, maar ook bezit de Volkenbondsraad het recht om de Commis-

saris-Generaal terug te roepen, als deze op een hem niet welgevallige wijze optreedt.

Krachtens de resolutie waarmee de drie Protocollen door de Volkenbondsraad zijn aanvaard, bleef het Oostenrijk-Comité bestaan en kon het zo vaak als vereist was aan de Volkenbondsraad verslag uitbrengen. Het Comité heeft echter geen enkele rol van betekenis meer gespeeld. De Volkenbondsraad liet zich geheel leiden door de rapporten die hem door het Financieel Comité werden aangeboden. De Assemblée nam wel steeds de Oostenrijkse kwestie op haar agenda, maar fiatteerde na kort beraad altijd de besluiten van de Volkenbondsraad.

#### 7. DE WERKZAAMHEDEN VAN DE PROVISORISCHE DELEGATIE VAN DE VOLKENBOND TE WENEN (17 OKTOBER – 15 DECEMBER 1922)

In Protocol nr. III was bepaald dat de Oostenrijkse regering binnen een maand na ondertekening van de Protocollen, dus vóór 4 november 1922, een hervormings- en saneringsprogramma moest hebben uitgewerkt in samenwerking met de Commissaris-Generaal of een provisorische delegatie van de Volkenbond. Omdat zich bij de benoeming van de Commissaris-Generaal moeilijkheden voordeden, stuurde de Volkenbond een uit zeven personen bestaande delegatie naar Wenen om de regering bij het treffen van de maatregelen behulpzaam te zijn. De leden, die op 17 oktober hun werkzaamheden begonnen, hadden allen zitting in het Financieel Comité. De leiding berustte bij de Belg Albert Janssen. Men bleef in Wenen tot 15 december, de dag waarop de Commissaris-Generaal in functie trad.<sup>80</sup>

Reeds op 18 oktober legde de regering aan de Delegatie een ontwerp van het hervormings- en saneringsprogramma voor, dat kort na de terugkeer van de Oostenrijkse onderhandelaars uit Genève door een commissie van experts in opdracht van de minister van financiën was opgesteld. Dit programma berustte op de richtlijnen die het Financieel Comité in zijn rapport aan de Volkenbondsraad had ontwikkeld. Het viel uiteen in twee delen. Het eerste deel somde in grote lijnen de maatregelen op, voor de uitvoering waarvan de regering aan het parlement volmachten zou vragen, terwijl het tweede deel een nadere uitwerking van deze maatregelen bevatte. Om de inkomsten te doen toenemen werd er in het programma een aantal belastingmaatregelen voorgesteld, waarbij een verandering van de in- en uitvoertarieven en de invoering van een goederenomszetsbelasting centraal stonden. In verband met een inkrimping van de uitgaven stelde men een rigoreuze afvloeiing van overheidspersoneel en een reorganisatie van de staatsbedrijven voor. Met deze en soortgelijke maatregelen rekende de regering op een besparing van 130 miljoen gouden kronen en op extra inkomsten van 259 miljoen gouden kronen per jaar.<sup>81</sup> In het programma bracht de regering nog enige malen veranderingen aan, voordat het op 4 november aan het parlement werd voorgelegd. Niet alleen aan de wensen van de Provisorische Delegatie was tegemoet gekomen, maar ook aan die van de regeringspartijen en verschillende belangengroepen.<sup>82</sup>

De Delegatie had zich op het standpunt gesteld zich niet te moeten bemoeien met de precieze verdeling der lasten, maar uitsluitend na te gaan of het programma inderdaad afgestemd was op het herstel van het budgettaire evenwicht. Daarom toonde zij hoofdzakelijk belangstelling voor die maatregelen die van invloed waren op de uitgavenzijde van de begroting.<sup>83</sup> De Delegatie verlangde niet alleen een aanzienlijkere vermindering van de sociale en militaire uitgaven en van de overdracht van belastinggelden aan de deelstaten en gemeenten, zij ciste tevens een rigoreuzere hervorming van de overheidsdienst, die overeenkomstig het advies van het Financieel Comité moest resulteren in het ontslag van 100 000 ambtenaren. De reorganisatie behoorde voor 1 juli 1924 haar beslag te krijgen. De periode was te verdelen in vier etappes, waarvan de eerste op 31 december 1922 zou eindigen en de overige drie ieder een half jaar zouden duren, in de loop van iedere etappe moesten 25 000 ambtenaren afvloeien.<sup>84</sup>

Tegelijkertijd onderhandelde de Delegatie met de regering over de vaststelling van de begrotingen voor de komende twee jaar. Het ministerie van financiën deed de Delegatie een aantal voorstellen, die steeds moesten worden teruggenomen naarmate de Delegatie aandrang op het opnemen van meer bezuinigingen in het hervormingsprogramma.<sup>85</sup> Tenslotte stelde het ministerie een schema ter discussie dat de volgende inkomsten- en uitgavencijfers liet zien.<sup>86</sup>

	van 1 10-1922 tot 31 12 1922	van 1 1 1923 tot 30 6 1923	van 1 7 1923 tot 31 12 1923	van 1 1 1924 tot 30 6 1924
Inkomsten	215,1	287,166	377,407	435,294
Uitgaven	672,5	569,7	535,8	477,9
Tekort	457,4	282,534	158,393	42 606
	van 1 7 1924 tot 31 12-1924	vanaf 1 1 1925		
Inkomsten	461,135	489,276		
Uitgaven	438,9	370		
Overschot	22,235	119,276		

De bedragen waren in miljoenen gouden kronen en op jaarbasis gesteld, dus van de aangegeven bedragen mocht slechts één twaalfde per maand ofwel de helft per jaar in de begrotingen verwerkt worden.

De Delegatie ging in zoverre met het schema akkoord dat het uitgavencijfer vanaf 1 januari 1925 niet 370, maar slechts 350 miljoen gouden kronen mocht bedragen. Het ministerie van financiën was ervan uitgegaan dat aan de inkomstenzijde in de loop van de saneringsperiode een stijging van ongeveer 270 miljoen gouden kronen verwezenlijkt kon worden. De Delegatie vond de schatting te optimistisch en rekende, afgaande op een door haar veronderstelde maximale belastingdruk die de bevolking kon dragen, op een toename van niet meer dan 130 miljoen gouden

kronen. Daarom stelde zij een bedrag van 350 miljoen vast als niveau waarop de begroting in evenwicht moest komen. Ter vermijding van verdere moeilijkheden en om zo snel mogelijk een schema te hebben op grond waarvan zij het hervormingsprogramma een definitief karakter kon geven, legde de regering zich neer bij de eisen van de Delegatie, hoewel men op het ministerie van financiën algemeen van oordeel was dat het vastgestelde evenwichtsniveau veel te laag was. Wel gaf de Delegatie te kennen dat wanneer in de toekomst de aangegeven grenzen zonder gevaar overschreden konden worden, de regering gemachtigd was in samenwerking met de Commissaris-Generaal een nieuw niveau vast te stellen.<sup>87</sup>

Voor de oprichting van de nieuwe Nationale Bank werd de bankwet van juli 1922 gewijzigd. Zoals het Financieel Comité reeds had aanbevolen, zou de bank het met een geringer beginkapitaal moeten doen. De bank kwam te staan onder de controle van een raad. Om de invloed van de overheid op de gestie van de bank zoveel mogelijk uit te schakelen mochten de bankemployés niet tegelijkertijd een functie in staatsdienst bekleden en zou de regering uitsluitend de president mogen benoemen, terwijl de aanstelling van de overige leden van de bankraad zou geschieden door de aandeelhouders. Noch het Bondsbestuur noch de deelstaten noch de gemeenten mochten papiergeld uitgeven of voor hun behoeften beschikken over de gelden van de bank, tenzij zij betaalden met goud of panden verstrekten. De uitgifte van papiergeld zou zich binnen bepaalde vastgestelde grenzen moeten bewegen, terwijl de dekking, door goud en deviezen, geleidelijk verhoogd moest worden van 20 tot 33 1/3 %. De Nationale Raad hechtte op 14 november zijn goedkeuring aan de in deze zin geamendeerde wet en bankstatuten.

Reeds op 18 november, bijna anderhalve maand voordat de nieuwe bank met haar werkzaamheden begon, zag de regering af van de gewoonte om de schatkist te vullen met ongedekt geld. In samenwerking met de Provisorische Delegatie waren plannen uitgewerkt ter dekking van het begrotingstekort tot aan de uitgifte van de lening. Dit tekort werd geschat op 130 tot 160 miljoen gouden kronen en zou weggewerkt worden door een binnenlandse lening en door de nog niet vrijgegeven voorschotten van Frankrijk, Italië en Tsjechoslowakije. Bovendien kon de regering rekenen op een extra bedrag, voortvloeiend uit de liquidatie van de Oostenrijk-Hongaarse Bank, waarvan de Oostenrijkse afdeling op dat moment nog als Nationale Bank functioneerde. Bij deze afdeling liet de Provisorische Delegatie drie rekeningen openen die onder de uitsluitende beschikkingsmacht van haar zelf en straks van de Commissaris-Generaal zouden vallen. Deze maatregel werd getroffen om te voorkomen dat de regering ongecontroleerd bepaalde haar ter beschikking staande gelden zou uitgeven op het gevaar af dat de staat voortijdig met een lege schatkist kwam te zitten. Het betrof de rekeningen A, B en C. Op rekening A werden alle inkomsten uit de douanerechten en het tabaksmonopolie, de twee onderpanden voor de internationale lening, gedeponereerd. Hiermee werd een begin gemaakt op 8 december. Het bedrag dat voor de aflossing niet nodig was, zou aan de regering worden teruggegeven. Op

rekening B, voorbestemd om de opbrengst van de lening te ontvangen, werden alle kredieten verzameld, die de regering uit de binnenlandse lening zou krijgen. De door de drie buitenlandse mogendheden beloofde voorschotten en de opbrengst uit de liquidatie van de Oostenrijk-Hongaarse Bank werden ondergebracht op rekening C. De regering werd verplicht om iedere week een overzicht van de behoeften voor de volgende week aan de Delegatie voor te leggen, die dan zou beoordelen welk bedrag ter dekking van het deficit van deze rekeningen zou worden vrijgegeven.<sup>88</sup> Om gemotiveerd een oordeel te kunnen geven en tevens om de ontwikkeling van het hervormingswerk nauwkeurig te kunnen volgen liet de Delegatie zich verschillende door de regering opgestelde rapporten en statistieken ter bestudering doen toekomen.

Met de komst van de Commissaris-Generaal op 15 december 1922 was de taak van de Provisorische Delegatie automatisch beëindigd en keerde zij terug naar Genève.

#### 8. DE BEHANDELING VAN DE PROTOCOLLEN VAN GENEVE IN HET OOSTENRIJKSE PARLEMENT (OKTOBER - DECEMBER 1922)

Alvorens te kunnen beginnen met het ten-uitvoer-brengen van de in Genève gesloten en met de Provisorische Delegatie nader uitgewerkte overeenkomst moest de regering de Protocollen en het hervormingsprogramma door het parlement laten bekrachtigen. Hoewel de christelijk-socialen en de groot Duitsers over een voldoende meerderheid beschikten om de parlementaire goedkeuring veilig te stellen, zou er toch vanwege de houding van de oppositie de komende maanden een verbitterde strijd gevoerd worden.

De socialisten konden zich natuurlijk niet permitteren de uitvoering van de Protocollen te verhinderen, want dat zou absoluut het einde van de staat betekenen; andere uitwegen waren er immers niet: de *Anschluss* bleef onbereikbaar en er kon niet voldoende *Selbsthilfe* bijeen gebracht worden, tenminste zolang een burgerlijke regering aan de macht was. Maar om een tweetal redenen meenden de socialisten dat een zo krachtig mogelijke oppositie vereist was om de regering tot concessies te dwingen. Enerzijds moest de electorale uitwerking van de prestatie van Seipel geneutraliseerd worden, omdat anders wel eens een deel van de arbeiders, aangetrokken door het succes, zou kunnen overlopen naar het burgerlijke kamp en een ander deel uit onvrede met een gematigde houding van de partij de extreme, dat wil zeggen: de communistische kant zou kunnen uitgaan.<sup>89</sup> Anderzijds vreesden de socialisten dat de regering onder het mom van sanering buiten het parlement om maatregelen zou treffen, gericht op een vereniging van alle niet-socialistische krachten ter ondermijning van de positie van de sociaal-democratie in Oostenrijk.

Vanwege deze bange vermoedens werd de sanering inzet van een machtsstrijd die de door de socialisten niet gewenste aaneensluiting van de burgerlijke partijen tot



een hecht blok juist bevorderde. "Das (de machtsstrijd) aber", zo wordt geconcludeerd in een handboek over de Oostenrijkse contemporaine geschiedenis, "führte zu einem Erstarren der Fronten, zu einem andauernden Schutzengrabenkrieg und rief schliesslich alle jene Kräfte auf den Plan, die wiederum, in einer verhängnisvollen Übersteigerung der ihnen innewohnenden Tendenzen, den Sozialismus in Österreich vorübergehend ausschalteten."<sup>90</sup>

Op 10 september was Seipel naar Wenen teruggekeerd om de ministerraad en het parlement in te lichten over de plannen die in Genève voorbereid werden. Reeds bij die gelegenheid spraken de socialisten van verslaving, onderwerping en landverraad. Zij beschuldigden de regeringspartijen ervan de invoering van de controle toe te juichen, omdat zij met behulp daarvan de arbeiders hoopten te onderdrukken.<sup>91</sup>

Ook in de pers ontbrandde een heftige discussie rond de aanstaande sanering met buitenlandse hulp. De *Reichspost*, spreekbuis van de christelijk-sociale partij, toonde zich diep onder de indruk van de prestatie die Seipel aan het leveren was, en kwam daarbij lijnrecht tegenover de socialistische *Arbeiterzeitung* te staan. Het in het buitenland meest gezaghebbende Oostenrijkse dagblad, de liberale en onafhankelijke *Neue Freie Presse*, keurde het optreden van de regering in beginsel goed, maar wees voortdurend op de economische gevolgen van de besluiten die in Genève genomen zouden worden.

Na de ondertekening van de Protocollen noemde de *Neue Freie Presse* de buitenlandse lening de enige mogelijkheid om definitief van de inflatie en haar gevolgen af te komen. Dat Seipel de toestemming voor de lening had weten te verkrijgen, kreeg veel waardering, maar men vroeg zich wel af of de verplichtingen die Oostenrijk werden opgelegd, met name de controle en de volmachten, in deze vorm absoluut noodzakelijk waren. Het grote resultaat van de onderhandelingen te Genève zag het blad in het feit dat nu "die Sorge um den kommenden Tag, das ständige Zittern um die Erhaltung des nackten Lebens" voorlopig verdwenen was. De aanvaarding van de buitenlandse controle en van een regering met volmachten was dat uiteindelijk wel de prijs waard.<sup>92</sup>

De *Reichspost* stak in het begin zozeer de loftrompet over Seipel dat voor een kritisch onderzoek van de Protocollen tijd noch ruimte overbleef. De meeste artikelen waren gewijd aan de politiek van de socialisten in het verleden, tegen welke achtergrond de prestatie van Seipel in al haar glorie werd afgeschilderd. Hoe meer men afdwaalde van de kern van de zaak: de buitenlandse lening en de daaraan verbonden condities, des te slechter werd de kwaliteit van de artikelen. Aan kwesties als de volmachten en de controle ging men meestal voorbij alsof het vanzelfsprekende zaken waren en als men ze aanroerde dan werden zij voorgesteld als zijnde van groot voordeel, omdat daarmee aan de vergiftigende invloed van de demagogie (van de socialisten natuurlijk) op 's lands bestuur een einde gemaakt zou worden. Man gaf toe dat grote offers gevraagd zouden worden. De sanering

kon met een economische depressie gepaard gaan, waardoor de werkloosheid sterk zou toenemen, maar de Protocollen waren er niet slechter om <sup>93</sup>

Als opponent van de *Reichspost* beweerde de *Arbeiterzeitung* op haar beurt dat de achteruitgang op financieel en economisch gebied, sinds de regeringsaanvaarding van Seipel in een inderdaad catastrofaal tempo, uitsluitend te wijten was aan de politiek van de christelijk-socialen. De toon van dit blad maakt een minder aangename indruk en is in hoge mate kwetsend, zeker in de persoonlijke aanvallen op de kanselier. De kritiek op de Protocollen richtte zich vooral tegen de controle door de Commissaris-Generaal en het Controle-Comité, omdat daardoor Oostenrijk werd uitgeleverd aan de heerschappij van het buitenland en tot voorwerp van uitbuiting door het westers kapitaal gemaakt werd. Met de ondertekening van dit *Knechtungsvertrag* pleegde Seipel hoogverraad, waarvoor het parlement hem eigenlijk voor het *Verfassungsgenichtshof* moest dagen. Voor de te verwerven kredieten werd volgens de *Arbeiterzeitung* veel te veel betaald. Oostenrijk moest zeer zware verplichtingen aangaan in ruil voor regeringsgaranties waarvan het risico nihil was, omdat de inkomsten uit de douanerechten en het tabaksmonopolie ruimschoots voldoende zouden zijn om alles terug te betalen <sup>94</sup>. Met de bezwaren tegen de volmachten die aan de regering gegeven moesten worden, wierp het blad zich op als verdediger van de parlementaire democratie: de socialisten zouden de uitschakeling van het parlement nooit toestaan, zeker niet nu de volmachten in feite in handen kwamen van de Commissaris-Generaal wiens aanwijzingen de regering immers had op te volgen. De bourgeoisie zou proberen met hem als dekmantel de invloed van de arbeidersklasse terug te dringen. Tenslotte wees het blad het verbod van Protocol nr. I de onafhankelijkheid van de Republiek op te geven, af. Het was er zich weliswaar van bewust dat dit verbod ook in artikel 88 van het verdrag van Saint Germain was vastgelegd, maar dat verdrag was door Oostenrijk onder dwang ondertekend, terwijl met het aanvaarden van de Protocollen het verbod om de onafhankelijkheid prijs te geven geheel vrijwillig geaccepteerd zou worden <sup>95</sup>.

Met dit standpunt hoopten de socialisten zo'n invloed op de groot Duitsers te kunnen uitoefenen dat dezen zich uit de coalitie zouden losmaken en de regeringsmeerderheid zouden doen springen <sup>96</sup>. Maar volgens de groot Duitsers moest het ontstaan van Protocol nr. I eerder teruggevoerd worden op een angst bij de grote mogendheden, dat de rivaliteit tussen Italië en Tsjecho-Slowakije om de invloed in het Donaugebied de vrede in Midden-Europa zou kunnen verstoren, dan op de vrees dat Oostenrijk zich zou aansluiten bij Duitsland. Bovendien bracht Protocol nr. I naar hun mening geen verandering in de situatie zoals die na Saint Germain was ontstaan. De groot Duitsers voelden zich verplicht mee te werken aan de wederopbouw van Oostenrijk, zij vonden het beter met de verwezenlijking van hun programma betreffende de *Anschluss* te wachten tot een betere toekomst wenkte <sup>97</sup>.

Met dit overzicht van standpunten is het klimaat aangeduid waarin de behandeling van de Protocollen door het parlement plaatsvond.

Op 11 oktober begonnen in de commissie voor buitenlandse zaken van de Nationale Raad de debatten over de Protocollen. Onmiddellijk dienden de socialisten bij monde van Otto Bauer een motie van afkeuring in: door de ondertekening van de Protocollen had Seipel de onafhankelijkheid van de Republiek in gevaar gebracht. De meerderheidspartijen wezen de motie af en brachten Seipel een warme hulde.<sup>98</sup>

Hetzelfde herhaalde zich een dag later in de Nationale Raad waar Karl Renner het voorbeeld van Bauer volgde. Maar ook hier moesten de socialisten buigen voor een vertrouwensvotum van de coalitiepartijen. De zitting was begonnen met een redevoering van Seipel. Deze had nog nauwelijks het woord genomen, of de stenografen konden reeds de eerste interrupties van de zijde der oppositie noteren: het "leve de onafhankelijkheid van de Republiek Oostenrijk" en het daarmee nogal in strijd zijnde "leve de aansluiting bij Duitsland", gepaard gaande met "stürmische dreimalige Hochrufe". In zijn antwoord op Seipels rede liet Renner op hartstochtelijke wijze weten waar de socialisten stonden. Zich direct tot Seipel wendend zei hij: "Sie geben ein Misztrauensvotum diesem Volke selbst. Sie glauben nicht an eine Reife, Sie wollen diese Reife auch nicht durch eine Probe wecken, Sie flüchten sich hinter das Ausland und Sie verkaufen dabei... die Zukunftshoffnung unseres Volkes; Sie werden begreifen: Nein, wir gehen nicht mit! Nein und nein und nochmal nein! Den Weg gehen wir nicht!"<sup>99</sup>

In deze en alle andere parlementszittingen die gedurende de maanden oktober en november gewijd werden aan de wederopbouw, kwamen de tegenstellingen tussen de socialisten en de burgerlijke partijen zeer scherp tot uitdrukking, zo zeer zelfs dat geen enkele zitting een normaal verloop had. De gemoederen raakten snel verhit, ordeverstoringen waren er aan de lopende band en de debatten werden in een steeds agressiever wordende sfeer gehouden. Wat in de pers gebeurde, vond ook hier plaats. De twee grootste partijen grepen de behandeling van de Protocollen aan om uitvoerig de politiek sinds de wereldoorlog de revue te laten passeren en daarbij met elkaar af te rekenen. Hierdoor werden de debatten oeverloos. Het was dan ook geen wonder dat de Provisorische Delegatie medio november zou ingrijpen om het parlement te dwingen op korte termijn tot een beslissing te komen.

Nieuwe gezichtspunten werden in de Nationale Raad niet vaak naar voren gebracht. De zitting van 12 november eindigde met het besluit de Protocollen ter bestudering naar een bijzondere commissie te verwijzen. De *Sonderausschusz zur Vorberattung der Genfer Vereinbarungen* kwam reeds de volgende dag bijeen voor de constituerende zitting.<sup>100</sup>

Alle aandacht richtte zich nu op de vervroegd bijeengeroepen partijdag van de socialisten op 14 en 15 oktober. De partij zou zich bij die gelegenheid nader gaan beraden over haar houding ten aanzien van de internationale hulpverlening. De

*Arbeiterzeitung* liet er geen twijfel over bestaan wat daar ter sprake zou komen: de organisatie van de strijd tegen de internationale intrige en tegen de bedreiging van de onafhankelijkheid van de Republiek en van de macht en vrijheid van de arbeidersklasse.<sup>101</sup>

Hoogtepunt op de partijdag was de rede van Otto Bauer over de politieke en sociale toestand. Bauer beschouwde de actie van Genève als een bewuste poging van de bourgeoisie om haar onbeperkte heerschappij te herstellen. Tegenover het plan van de regering ontwikkelde hij een eigen financieel programma dat berustte op reeds eerder gemaakte ontwerpen, zoals op dat van oktober 1921, en waarmee bewezen moest worden dat de buitenlandse hulp volkomen overbodig was en dat voor een sanering Oostenrijk zelf over voldoende middelen beschikte. Voor de uitvoering van dit plan was een sterke regering nodig die alleen dan tot stand kon komen, wanneer het proletariaat de macht bezat. Het gebruik van geweld zou de enige oplossing zijn om die macht te bereiken, maar gezien de situatie van het ogenblik was dat niet opportuun. Daarom moesten er in het burgerlijke kamp medestanders gevonden worden voor de realisering van het socialistische programma. De bereidheid tot medewerking bestond, alleen moesten de morele krachten onder de bevolking nog wakker geschud worden. Bauer stelde voor dit te doen door optimaal gebruik te maken van de parlementaire tribune, massavergaderingen en protestdemonstraties te organiseren en de internationale arbeidersklasse in te schakelen in de strijd tegen "Genève". Voor de coördinatie van de activiteiten en de aanpassing ervan aan de zich steeds wijzigende omstandigheden moest een op te richten partijraad zorgen. Een resolutie, door Bauer in deze zin opgesteld, werd eenstemmig aangenomen.<sup>102</sup>

In korte tijd werden talloze massademonstraties en protestvergaderingen georganiseerd, hoofdzakelijk te Wenen, pamfletten en brochures in hoge oplage verspreid en ook aan de zusterpartijen in het buitenland werd geappelleerd. Ondanks deze koortsachtige activiteit moest de partijraad op 22 november toegeven dat het gewenste resultaat niet bereikt was.<sup>103</sup>

Onder deze parlementaire en buitenparlementaire druk van de oppositie onderhandelde de regering met de Provisorische Delegatie en de coalitiepartijen over het hervormingsprogramma. De socialisten gaven geen gehoor aan enige uitnodigingen van de regering om aan deze onderhandelingen deel te nemen; zij eisten dat er niet achter gesloten deuren, maar van het begin af in het parlement onderhandeld werd.<sup>104</sup>

In de zitting van de financiële commissie van de Nationale Raad op 28 oktober verklaarden de socialistische leden bij voorbaat dat de partij voor de wet, op grond waarvan de regering volmachten zou vragen, een grondwetswijziging noodzakelijk achtte. Zulk een wijziging kon alleen met twee derde meerderheid tot stand komen en in dat geval was de steun van de socialisten onontbeerlijk.<sup>105</sup>

Op 6 november kon de Nationale Raad beginnen aan de beraadslagingen over het

hervormings- en saneringsprogramma, waarover de regering met de Provisorische Delegatie, de regeringspartijen en enkele belangengroeperingen overeenstemming had bereikt en waarin zeer uitvoerig de maatregelen waren opgesomd die de regering dacht te gaan nemen op het terrein van de belastingen en ten aanzien van de staatsbedrijven en het administratieve apparaat van de overheid. In een ontwerp-wet, wederopbouwwet genaamd, vroeg de regering de volmachten voor de uitvoering van deze maatregelen. Omdat er echter geen volmachten gevraagd werden die niet betrekking hadden op onderdelen van het programma, vreesde de Provisorische Delegatie dat de regering bij de uitvoering van het programma gehouden zou kunnen worden aan vroeger getroffen wettelijke beschikkingen en dat het parlement ieder jaar opnieuw bij de begrotingsbehandelingen de grondslagen van het programma zou proberen te wijzigen. Zij verzocht de regering daarom een nieuwe wet te ontwerpen die aan deze bezwaren tegemoet kwam en die bovendien een grondwettig karakter kreeg. Voorkomen moest worden dat de oppositie in een tijd dat zij de macht zou bezitten, de verplichtingen die de regering nu aanging, ongedaan maakte.<sup>106</sup>

Van twee kanten werd er dus op de regering pressie uitgeoefend om een grondwetswijziging voor te bereiden: door de socialisten en door de Provisorische Delegatie, zij het om verschillende redenen. Voor de regering was het nu zaak een zodanig ontwerp op te stellen dat de socialisten hun steun toezegden. Tijdens de eerste lezing van de wederopbouwwet, die als gevolg van de reeds eerder beschreven behandelingsmethode drie dagen in beslag nam, bood Seipel de oppositie onderhandelingen aan om na te gaan of een parlementair toezicht op het gebruik van de volmachten door de regering in een of andere vorm mogelijk was.<sup>107</sup>

De socialisten lieten weten dat hun steun afhankelijk was van de mate, waarin in het saneringsprogramma concessies gedaan werden aan de arbeidende klasse. De Provisorische Delegatie raadde de regering daarom aan om bijvoorbeeld een groter deel van de belastingontvangsten aan de deelstaten te laten. Dat zou ten voordele van Wenen en daardoor een belangrijke tegemoetkoming aan de socialisten zijn.<sup>108</sup>

Op 17 november maakte de regering de grondwetswijziging, aan de voorbereiding waarvan de socialisten hadden deelgenomen, in de Nationale Raad aanhangig. Toen echter bleek dat de oppositie de zaak wilde trakteren door steeds nieuwe eisen te stellen, greep de Provisorische Delegatie in. Op 20 november stuurde zij Seipel namelijk een brief met het verzoek de debatten in de Nationale Raad vóór 27 november te beëindigen, gebeurde dit niet, dan was het zeer twijfelachtig of de parlementen van de vier garanderende mogendheden nog vóór het einde van het jaar, de in uitzicht genomen termijn, de Protocollen zouden kunnen ratificeren. Met name uit Londen had de Delegatie het bericht ontvangen dat het wetsontwerp alleen dan een parlementaire behandeling kon krijgen, wanneer het vóór 27 november aan het *House of Commons* was voorgelegd.<sup>109</sup>

De volgende dag vond er met medeweten van de regering bovendien een gesprek

plaats tussen de Provisorische Delegatie en Renner, Bauer en Seitz, waarbij van de zijde van de Delegatie de socialisten gewezen werden op de noodlottige gevolgen die het onthouden van hun steun aan de grondwetswijziging met zich kon brengen <sup>110</sup>

Door toedoen van dit gesprek en enigszins onder de indruk van het ultimatum van de Delegatie aan de regering besloot de partijraad van de socialisten de fractie in de Nationale Raad op te dragen in de oprichting van de door de regering voorgestelde Buitengewone Kabinetsraad toe te stemmen en daarmee de grondwetswijziging mogelijk te maken. Deze Raad omvatte de leden van de regering zonder en zeventwintig door de Nationale Raad uit het parlement gekozen staatsraden met stemrecht. Doordat de verkiezing volgens het systeem van de proportionele vertegenwoordiging plaatsvond, konden de socialisten deel uitmaken van de Raad. De volmachten van de regering voor de uitvoering van het saneringsprogramma bleven onaangetast, maar de Raad moest regeringsvoorstellen goedkeuren die niet het programma betroffen of gericht waren op de wijziging van bepaalde onderdelen van het programma die ontoereikend bleken voor een herstel van het budgettaire evenwicht binnen twee jaar. Verder behoorde het tot de bevoegdheid van de Raad te beslissen of moties van leden van de Nationale Raad betreffende de begrotingen voor 1923 en 1924, die ingingen tegen het programma of bovenbedoelde regeringsvoorstellen, door het parlement in behandeling genomen mochten worden, de Raad moest daarvoor nagaan of de moties al dan niet voorzagen in de dekking van de door de gewenste veranderingen ontstane tekorten. Besluiten behoorden met gewone meerderheid van stemmen genomen te worden en wel binnen acht dagen nadat een voorstel of motie aanhangig gemaakt was, de regering kon deze termijn terugbrengen tot drie dagen. De Kabinetsraad zou tot uiterlijk 31 december 1924 in functie mogen blijven <sup>111</sup>

De socialistische partijraad meende dat deze Kabinetsraad de uitschakeling van het parlement en de inrichting van een financiële dictatuur verhinderde. De Protocollen en de wederopbouwwet bleven echter onaanvaardbaar, omdat de socialisten de verantwoordelijkheid voor de opheffing van de onafhankelijkheid van de Republiek niet op zich konden nemen <sup>112</sup>

Met dit standpunt vrijwaarden de socialisten zich van de beschuldiging de saneringsactie verhinderd te hebben, terwijl zij, in de veilige gedachte dat de sanering doorging, maar alleen op rekening van de burgerlijke partijen, de handen vrij hielden voor verdere oppositie. In dit licht moet men de schertsvertoning zien die nu in het Oostenrijks parlement opgevoerd ging worden.

Op 24 november nam de Nationale Raad met de stemmen van de socialisten tegen de Protocollen aan. Onmiddellijk daarna begon de tweede lezing van de wederopbouwwet, die tot 26 november in de middaguren duurde. In de vroege ochtenduren van die dag had men de zitting moeten onderbreken wegens oververmoeidheid van de stenografen. De socialisten hadden al eerder op een onderbreking aangedrongen, maar de coalitiepartijen hadden dit verzoek afgewezen uit vrees

voor nieuwe vertragingen. De middagzitting op 26 november ontaarde in een complete wanorde, waarbij door alle partijen kwistig gebruik gemaakt werd van weinig parlementaire taal. Vooral Scipel had van de kant van de socialisten het een en ander te doorstaan. Hij werd herhaalde malen beschuldigd van hoogverraad jegens de Republiek en het gehele Duitse volk. Nadat al het vuurwerk verschoten was werd de wederopbouwwet in tweede lezing aangenomen met de stemmen van de socialisten natuurlijk tegen; dezen gaven wel hun goedkeuring aan de volmachtenwet.<sup>113</sup> De volgende dag werd met dezelfde stemverhouding ook de wederopbouwwet in derde lezing aangenomen.<sup>114</sup>

Hiermee was het gevaar waarop de Provisorische Delegatie gewezen had, ontweken, vooral omdat men niet verwachtte dat de Bondsraad moeilijkheden zou veroorzaken. Maar daar moest met veel spitsvondigheden voorkomen worden dat de socialisten voor langere tijd de hele actie zouden tegenhouden. Door toevallige omstandigheden zouden bij stemming de stemmen staken, hetgeen betekende dat de Bondsraad zolang moest vergaderen, maximaal acht weken, tot een besluit viel. In de overtuiging dat de socialisten deze termijn zouden uitbuiten, ondernamen de christelijk-socialen enige pogingen om de stemmengelijkheid te doorbreken door te manipuleren met de voorzitterszetel — de voorzitter had geen stemrecht —, maar zonder succes. Er zat tenslotte niets anders op dan dat de regeringspartijen de zaal zouden verlaten, zodat in ieder geval een besluit genomen kon worden. De socialisten namen de volmachtenwet aan, maar wezen de Protocollen en de wederopbouwwet af.<sup>115</sup> Reeel consequenties had dit afwijzen niet, wel formele. De Nationale Raad moest opnieuw zijn stem uitbrengen over de Protocollen en de wederopbouwwet. Doordat de socialisten erop stonden dat de wettelijke termijnen tussen de verschillende lezingen van één dag strikt in acht genomen zouden worden, kon de Nationale Raad pas op 3 december zijn definitieve goedkeuring geven en een einde maken aan deze vaak onverkwikkelijke en op den duur operette-achtige zaak.<sup>116</sup>

#### AANTLKENINGEN

<sup>1</sup> Pierre Renouvin, *Histoire des Relations Internationales*. Tome septième Les crises du XXe siècle, I De 1914 à 1929. Paris 1957, p. 131-135.

<sup>2</sup> Betekenisvol is de titel van een handboek als: *Der Staat, den keiner wollte*. Österreich 1918-1938 (van Hellmut Andics). Wien 1964.

<sup>3</sup> Respectievelijk artikel 80 en 88. Artikel 88 luidt: "Die Unabhängigkeit Österreichs ist unabänderlich, es sei denn, dasz der Rat des Volkerbundes einer Abänderung zustimmt. Daher übernimmt Österreich die Verpflichtung, sich, auszer mit Zustimmung des gedachten Rates, jeder Haltung zu enthalten, die mittelbar oder unmittelbar oder auf irgendwelchem Wege, namentlich bis zu seiner Zulassung als Mitglied des Volkerbundes — im Wege der Theilnahme an den Angelegenheiten einer anderen Macht seine Unabhängigkeit gefährden konnte." Zie: *Staatsgesetzblatt für die Republik Österreich*, 1920, Nr. 303.

<sup>4</sup> Renouvin, *Histoire*, p. 165-166.

<sup>5</sup> Namelijk het geheime verdrag van Londen, 26 april 1915.

<sup>6</sup> Walter Goldinger, *Geschichte der Republik Österreich* Wien 1962, p. 35-67. De gemengde bevolking van Karinthie mocht zichzelf uitspreken en deed dit in oktober 1920 ten gunste van

Oostenrijk Burgenland kon pas in de herfst van 1921 na enig wapengekletter en in een geringere omvang dan in Saint Germain bedoeld was, ingelijfd worden

<sup>7</sup> Gottlieb Ladner, Seipel als Überwinder der Staatskrise vom Sommer 1922 Zur Geschichte der Entstehung der Genfer Protokolle vom 4 Oktober 1922 Wien-Graz 1964, p 12-13 Jan van Walre de Bordes, The Austrian Crown Its depreciation and stabilization London 1924, p 10-11

<sup>8</sup> Renouvin, Histoire, p 279-285, Elisabeth Wiskemann, Europe of the dictators 1919-1945, London-Glasgow 1966, p 23-24

<sup>9</sup> Zie voor een biografisch overzicht Jacques Hannak, Karl Renner und seine Zeit, Wien 1965, en Adolf Scharf, Karl Renner, in Neue Österreichische Biographie Erste Abteilung Biographien IX Band Zurich-Leipzig Wien 1956, p 9-30

<sup>10</sup> Goldinger, Geschichte, p 9-25 en 82-83

<sup>11</sup> Idem, p 83-89

<sup>12</sup> Adam Wandruszka, Österreichs politische Struktur Die Entwicklung der Parteien und politischen Bewegungen, in Heinrich Benedikt (Hrsg.), Geschichte der Republik Österreich, München 1954, p 301-322

<sup>13</sup> Voor een uitgebreid curriculum vitae zie Viktor Reimann, Zugrosz für Österreich Seipel und Bauer im Kampf um die Erste Republik Wien-Frankfurt-Zürich 1968, p 238-245, August Maria Knoll, Ignaz Seipel, in Neue Österreichische Biographie ab 1815 Erste Abteilung Biographien IX Band Zurich-Leipzig-Wien 1956 p 113-129, Richard Chramatz, Lebensbilder aus der Geschichte Österreichs Wien 1947, p 203-219 Een goede biografie van Seipel ontbreekt Het boek van Reimann is tot op heden het aangewezen hulpmiddel om dieper door te dringen in de persoon van de politicus Seipel Wel bestaan er voldoende, meestal korte schetsen, die hoogstens bijdragen tot legendevorming Als belangrijkste moeten genoemd worden Gunther Berka, Der Volkspolitiker Ignaz Seipel Vocklabruck 1957 Rudolf Bluml, Pralat Dr Ignaz Seipel Ein groszes Leben in kleinen Bildern Klagenfurt 1933 Rudolf Bluml (Hrsg.), Ignaz Seipel – Mensch, Christ, Priester in seinem Tagebuch Wien 1933, Bernhard Birk, Dr Ignaz Seipel Ein österreichisches und europaisches Schicksal Regensburg 1932, Sozius, Ignaz Seipel Der Herr über den Vulkan Wien 1929 Bluml drukt gedeelten uit Seipels niet-gepubliceerde dagboek af, die echter nauwelijks meer zijn dan een strikt chronologisch verslag zonder commentaar Voor de betekenis van Seipel als theoloog zie Ernst Karl Winter, Ignaz Seipel als dialektisches Problem Ein Beitrag zur Scholastikforschung Wien-Frankfurt-Zürich 1966, voorzover politieke aspecten behandeld worden, voldoet dit boek niet wegens de anti-houding van de auteur tegenover Seipel Voor het staatsrechtelijk denken van Seipel zie Ignaz Seipel, Der Kampf um die österreichische Verfassung Wien-Leipzig 1930, Johann Auer, Seipels Verhältnis zur Demokratie und autoritären Staatsführung Dissertation Wien 1963 De biografie van Klemens von Klemperer (Ignaz Seipel Christian Statesman in a Time of Crisis Princeton 1972) kon niet meer worden geraadpleegd

<sup>14</sup> Reimann, Zu grosz für Österreich, p 11, 54-55, 59-61, 121 en 180 Wandruszka, Österreichs politische Struktur, p 332-333

<sup>15</sup> Zie voor beiden Julius Braunthal, Victor und Friedrich Adler Zwei Generationen Arbeiterbewegung Wien 1965

<sup>16</sup> De Oostenrijkse socialisten hebben echter niet nagelaten om openlijk de gewelddadige praktijken in de Sowjet-Unie af te keuren

<sup>17</sup> Deze theorie is bekend geworden onder de naam Austromarxisme Zie voor het *Inner Programm* Klaus Berchtold (Hrsg.), Österreichische Parteiprogramme 1868-1966 München 1967, p 247-264

<sup>18</sup> Otto Bauer, Acht Monate auswärtiger Politik Rede, gehalten am 29 Juli 1919 Wien 1919

<sup>19</sup> Deze commissie was op aandringen van de socialisten ingesteld, omdat zij anders in het kabinet nauwelijks invloed konden uitoefenen op de economische politiek Bauer stond op het standpunt dat onteigening van het productie-apparaat ten gunste van de openbare lichamen geboden was om te komen tot een rechtvaardiger verdeling van de producten In de loop van 1920 versterkten zich vooral bij de burgerlijke partijen de weerstanden, omdat het buitenland, waarvandaan het geld moest komen voor de aanschaf van levensmiddelen en grondstoffen, een door de staat volkomen gedingerde economie zou mijden Zie Peter Keuc, Die Haltung der österreichischen Sozialdemokratie zur Sanierung Österreichs, insbesondere zu den Genfer Pro-



tokollen von 1922 Dissertation Graz 1967, p 12-20

<sup>20</sup> Voor een uitgebreid curriculum vitae zie Reimann, *Zugrosz für Österreich*, p 368-375 Julius Deutsch, Otto Bauer, in *Neue Österreichische Biographie* ab 1815 *Grosze Österreich* X Band Zürich-Leipzig-Wien 1957, p 209-218 Julius Braunthal, Otto Bauer, ein Lebensbild, in Otto Bauer, *eine Auswahl aus seinem Lebenswerk* Wien 1961, p 9-101 Richard Charnatz, *Lebensbilder*, p 219-240 Evenals van Seipel ontbreekt een handzame biografie van Bauer Ook hier geldt dat het boek van Reimann tot nu toe de beste toegang verschaft tot de politicus Bauer Voor de bestudering van de theoreticus Bauer zie de van een uitvoerige inleiding voorziene tekstuitgave van Yvon Bourdet, *Otto Bauer et la Revolution* Paris 1968

<sup>21</sup> Reimann, *Zu grosz für Österreich*, p 336

<sup>22</sup> Idem, p 275 en 335-348, Kurt Paupie, *Handbuch der österreichischen Pressegeschichte 1848-1959* I Teil Wien 1960, p 35-36 Jacques Droz, *Le socialisme démocratique 1864-1960* Paris 1966, 213-215 Wandruszka, *Österreichs Politische Struktur*, p 438-456, Goldinger, *Geschichte*, p 10-11 en 89 Julius Deutsch, *Ein weiter Weg Lebenserinnerungen* Zürich-Leipzig-Wien 1960, p 111-141, voor Hugo Breitner zie Hugo Kaudelkas, *Hugo Breitner* Wien 1952

<sup>23</sup> Wandruszka, *Österreichs politische Struktur*, p 384-386, Karl Jung, *Geschichte der Groszdeutschen Volkspartei 1920-1934* Wien 1937, p 2

<sup>24</sup> Goldinger, *Geschichte*, p 90

<sup>25</sup> Reimann, *Zu grosz für Österreich*, p 175-193 Om deze reden zag Seipel meer heil in een Donaufederatie, waarvan ook Duitsland deel zou uitmaken

<sup>26</sup> Alleen in Tirol werd een officieel referendum gehouden In Salzburg trok de landsregering zich onder druk van Wenen terug uit de organisatie en in Stiermarken werd de voorgenoemen stemming geheel afgelast

<sup>27</sup> Goldinger, *Geschichte*, p 67-76

<sup>28</sup> Jacques Hannak, Johannes Schober *Mittelweg in die Katastrophe Wien-Frankfurt-Zürich* 1966

<sup>29</sup> Isabella Ackerl, *Die Groszdeutsche Volkspartei 1920-1934 Versuch einer Parteigeschichte* Dissertation Wien 1967, p 140

<sup>30</sup> Goldinger, *Geschichte*, p 93-95

<sup>31</sup> Reimann, *Zu grosz für Österreich*, p 123-124, Jung, *Geschichte*, p 10, Ackerl, *Die Groszdeutsche Volkspartei*, p 143-144 en 151-155

<sup>32</sup> Ladner, *Seipel als Überwinder der Staatskrise vom Sommer 1922*, p 15-16

<sup>33</sup> Idem, p 23

<sup>34</sup> In totaal ruim 26,5 miljoen pond sterling Zie Van Walré de Bordes, *The Austrian Crown*, p 8

<sup>35</sup> Nicole Pietri, *La Société des Nations et la reconstruction financière de l'Autriche 1921-1926* Genève 1970, p 26-27, Ada Albertine Poortenaar, *L'oeuvre de la restauration financière sous les auspices de la Société des Nations* Amsterdam 1933, p 4, Ladner, *Seipel als Überwinder der Staatskrise vom Sommer 1922*, p 15-16, Van Walré de Bordes, *The Austrian Crown*, p 8

<sup>36</sup> Pietri, *La Société des Nations*, p 28-29, Poortenaar, *L'oeuvre de la restauration financière*, p 4-5

<sup>37</sup> Pietri, *La Société des Nations*, p 30-31

<sup>38</sup> Poortenaar, *L'oeuvre de la restauration financière*, p 5

<sup>39</sup> Voor de uitvoering van de vredesverdragen werd een aantal commissies in het leven geroepen Toezicht op deze commissies hield de zogenaamde conferentie van ambassadeurs te Parijs, bestaande uit de te Parijs geaccrediteerde ambassadeurs van Engeland, Italië en Japan plus een vertegenwoordiger van Frankrijk Een aantal belangrijke kwesties werd rechtstreeks tussen de regeringsleiders der geallieerden geregeld Op deze internationale conferenties, die tot in 1923 regelmatig werden gehouden, werden vaak de vroegere vijanden uitgenodigd Zie Arnold J Toynbee, *Survey of International Affairs 1920-1923* London 1925, p 1-2 en 5-6

<sup>40</sup> Pietri, *La Société des Nations*, p 32

<sup>41</sup> Zie voor een kort overzicht van deze werkzaamheden Renouvin, *Histoire*, p 340-341 en 346-347 Een uitgebreid overzicht is te vinden in Royall Tyler, *The League of Nations Reconstruction Schemes in the Interwar Period* Geneva 1945, *Principles and Methods of*

financial reconstruction work undertaken under the auspices of the League of Nations Geneva 1930 Corina Cosoiu, *Le rôle de la Société des Nations en matière d'emprunts d'Etat* Paris 1934

42 Francis Paul Walters, *A History of the League of Nations* London 1960, p. 73 A W Rovine, *The first fifty years The Secretary-General in World Politics 1920-1970* Leyden 1970, p. 18 en 63-64 Aanvankelijk schuwde de Amerikaanse regering ieder officieel contact met de Volkenbond, op de nota's werd niet gereageerd Pas vanaf 1925 namen de Verenigde Staten deel aan ontwapeningsconferenties van de Volkenbond en aan die over economische en sociale zaken Het duurde tot 1931, eer de Verenigde Staten bereid waren deel te nemen aan discussies over politieke zaken

43 Tot september 1920 was de Volkenbond gehuisvest in Londen (*Sunderland House*, Manchester Square) Daarna kreeg hij onderdak in het *Palais Wilson* te Genève, direct aan het meer Pas in 1936 werd het hogerop gelegen *Palais des Nations* betrokken, tegenwoordig het hoofdkwartier van de Europese afdeling van de Verenigde Naties

44 Walters, *A history*, p. 40-65. H Ch G J van der Mandere, *Vijftien jaren arbeid van den Volkenbond (1919-1935)* Overzicht van grondslag, samenstelling en werkzaamheden van den Volkenbond Eerste Deel Hilversum 1935, p. 25 en 110-122

45 Rovine, *The first fifty years*, p. 19-103

46 Mandere, *Vijftien jaren*, p. 143

47 Arthur Salter, *Memoirs of a public servant* London 1961, p. 147, 152-153, 164-166

48 Walters, *A history*, p. 88-89

49 ESB 5 (1920) 862-863, 873-875

50 Voor de resoluties van de conferentie zie ESB 5 (1920) 888-889, 914-915, 938, 962-963 Voor een bondige samenvatting van de resoluties zie Tyler, *The League of Nations Reconstruction Schemes*, p. 5-8

51 Jan Tinbergen, *De les van dertig jaar* Amsterdam 1944, p. 3-4

52 J W Beyen, *Money in a mealstrom* London 1951, p. 9-10, J W Beyen, *Het Spel en de Knikkers Een kroniek van vijftig jaren* Rotterdam 1968, p. 13-16

53 Cosoiu, *Le rôle de la Société des Nations*, p. 56

54 Voor een korte karakterschets van Niemeyer zie Beyen, *Het Spel en de Knikkers*, p. 88

55 Maurice Fanshawe, *Reconstruction since the war A survey of four years' work by the League of Nations 1920-1923* London z j, p. 62-63 Tyler, *The League of Nations Reconstruction Schemes*, p. 8-9 Het Ter Meulen-schema is nooit in de oorspronkelijke vorm uitgevoerd Kort na de conferentie van Brussel zette zich in West-Europa een hausse in, die een einde maakte aan de sinds het einde van de oorlog bestaande onderproductie De grote vraag naar goederen maakte plaats voor een groot aanbod ervan, gepaard gaande met een daling van de prijzen Grondstoffen waren er in overvloed en de industrieën konden nu gemakkelijk kredieten krijgen langs normale wegen De situatie in Centraal Europa echter bleef ongewijzigd Zie Cosoiu, *Le rôle de la Société des Nations*, p. 33-34

56 Charles Rist, *L'oeuvre du Comité Financier de la Société des Nations et le relèvement de l'Europe*, in *La Nouvelle École de la Paix à l'Europe Nouvelle Année 1930-1931 Leçon faite le 28 janvier 1931* s p et v d (1931), p. 7

57 Ladner, *Seipel als Überwinder der Staatskrise vom Sommer 1922*, p. 18-19

58 Poortenaar, *L'oeuvre de la restauration financière*, p. 5-8, Van Walre de Bordes, *The Austrian Crown*, p. 25, Johan Alex Levert, *De economische en financiële organisatie van den Volkenbond* Wageningen 1929, p. 167

59 Pietri, *La Société des Nations*, p. 37-40

60 Idem, p. 40-43, Ladner, *Seipel als Überwinder der Staatskrise vom Sommer 1922*, p. 24 Walter Federn, *Die auswärtigen Anleihen Österreichs München-Leipzig 1929*, p. 200

61 FSB 7 (1922) 162-163, 526-528

62 Ontleend aan Van Walre de Bordes, *The Austrian Crown*, p. 48-50

63 George Henri Bousquet, *La restauration monétaire et financière de l'Autriche* Paris 1927, p. 22

64 S Pressburger, *Österreichische Notenbank 1816-1966 Geschichte des österreichischen Noteninstituts* Wien 1966, p. 361

65 Ladner, *Seipel als Überwinder der Staatskrise vom Sommer 1922*, p. 41-46

66 Idem, p 51

67 Pietri, La Société des Nations, p 43-45, Keuc, Die Haltung der österreichischen Sozialdemokratie, p 38

68 Ladner, Seipel als Überwinder der Staatskrise vom Sommer 1922, p 39, Keuc, Die Haltung der österreichischen Sozialdemokratie, p 55-56 Het betrof met name een artikel in de NFP

69 Franz Landertshammer, Viktor Kienbock (1873-1956) in Neue Österreichische Biographie ab 1815 Große Österreicher XI Band Zurich-Leipzig Wien 1957, p 190-206

70 Karl Renner, Österreich von der Ersten zur Zweiten Republik Wien 1953, p 56

71 Ladner, Seipel als Überwinder der Staatskrise vom Sommer 1922, p 34, 48-54, 60-69, 79-86 en 91-99, Goldinger, Geschichte, p 98-99, Reimann, Zu groß für Österreich, p 114

72 Seipels Reden in Österreich und anderswärts Eine Auswahl zu seinem 50. Geburtstag, herausgegeben von Josef Gessl Wien 1926, p 26

73 Ladner, Seipel als Überwinder der Staatskrise vom Sommer 1922, p 120

74 Ook in de tweede druk van zijn "November 1918 Journaal van een revolutie, die niet doorging" (Amsterdam 1971<sup>2</sup>, p 3 en 261) bezigt II J Scheffer de foutieve benaming "Hoge Commissaris"

75 Ladner, Seipel als Überwinder der Staatskrise vom Sommer 1922, p 135-160, Pietri, La Société des Nations, p 55-60 De Duitse en Franse tekst van de Protocollen vindt men onder andere in BGBl 1922, Nr 842, de Duitse tekst ook in Rudolf Karl, Die österreichische Volkerbündelanleihe Materialien und Daten nach dem Stande vom 31 Dezember 1924 Wien 1925, p 3-20

76 Het betrof de toezeggingen van Frankrijk, Tsjecho-Slowakije en Italië

77 Paul Franck, La reconstruction financière de l'Autriche Paris 1924 p 189-211, Der finanzielle Wiederaufbau Österreichs Ergänzungshefte zum Monatsbericht über die Tätigkeit des Volkerbundes Wien Oktober 1922, p 16-27 Dit rapport bestaat uit het "Reponse du Comité Financier aux questions qui lui ont été adressées par le Comité d'Autriche du Conseil" en het "Exposé général sur la situation de l'Autriche" en is afgedrukt in de hierboven aangegeven literatuur

78 Adolf Merkl, Die Volkerbundkontrolle als Staatsrechtsinstitut, in Zeitschrift für öffentliches Recht III (1922-23) 599-627

79 Idem, p 606

80 Rapport de la Délégation Provisoire de la Société des Nations à Vienne, soumis au Conseil le 1<sup>er</sup> février 1923, in La restauration financière de l'Autriche Exposé général, accompagné des documents principaux Genève 1926, p 203-217

81 NFP/M 20-10-1922

82 Zo waren er bij de regering memoranda ingediend door de *Kammer für Handel, Gewerbe und Industrie* in Graz, de *Wiener Kammer für Arbeiter und Angestellte* en de *Landwirtschaftskammer* Zie FA/Pras 1922/865 en 1922/866

83 Rapport de la Délégation Provisoire, p 206

84 C 23/1, Brief van Avenol aan Seipel 8-11-1922

85 Deze voorstellen bevinden zich in FA/Pras 1922/988

86 Viktor Kienbock, Das österreichische Sanierungswerk Stuttgart 1925, p 28-29

87 NFA Liasse Österreich 8/IV K 346, Brief van Schuller aan Eichhoff en Franckenstein 24-3-1924, C2 3/1, Brief van Avenol aan Seipel 8-11-1922

88 Rapport de la Délégation Provisoire, p 210-214, A Salter, Het herstel van Oostenrijk, in ESB 8(1923) 307-308 en 329-331

89 Keuc, Die Haltung der österreichischen Sozialdemokratie, p 137-138

90 Goldinger, Geschichte, p 106

91 Keuc, Die Haltung der österreichischen Sozialdemokratie, p 93-95, Ladner, Seipel als Überwinder der Staatskrise vom Sommer 1922, p 123 126

92 NFP 3(A), 5(M), 6(M), 7(A), 8(M) en 12(M)-10-1922

93 RP 5, 10 en 11-10-1922

94 Onvermeld liet de AZ echter dat door enkele banken een garantieverklaring van de verschillende regeringen als voorwaarde voor hun deelneming aan de lening was geëist

95 AZ 6, 7, 12 en 15-10-1922 De socialisten meenden dat door de Protokollen van Genève niet alleen, zoals door het verdrag van Saint Germain, de staatsrechtelijke aansluiting aan, maar

ook de economische vereniging met Duitsland verboden werd Toen Duitsland en Oostenrijk in maart 1931 een tolunie aankondigden en Frankrijk daartegen protesteerde, besliste het Internationale Gerechtshof in Den Haag dat deze tolunie niet door het verdrag van Saint Germain, maar wel door de Protokollen van Geneve verboden werd Zie Goldinger, Geschichte, p 158-159, Reimann, Zu grosz für Österreich, p 158-163 en 394-395

<sup>96</sup> Otto Bauer, Die österreichische Revolution Wien 1965<sup>2</sup>, p 282

<sup>97</sup> Stenographische Protokolle über die Sitzungen des Nationalrates der Republik Österreich I Gesetzgebungsperiode V Bericht 1922-1923 Wien 1923 12-10-1922, p 4426-4431, 6-11-1922, p 4577-4585

<sup>98</sup> AZ 12-10-1922

<sup>99</sup> Stenographische Protokolle über die Sitzungen des Nationalrates, 12-10-1922, p 4410-4423

<sup>100</sup> NFP/A 13-10-1922

<sup>101</sup> AZ 14-10-1922

<sup>102</sup> Protokoll des Parteitages 1922 Die Verhandlungen der sozialdemokratischen Arbeiterpartei Deutschösterreichs Abgehalten am 14 und 15 Oktober in Wien Wien 1922, p 157-184

<sup>103</sup> AZ 23-11-1922 Op 6 november 1922 waren reeds meer dan 600 vergaderingen gehouden en was een vlugschrift in een oplage van 700 000 exemplaren verspreid Daarbij kwamen nog brochures met de redevoeringen van Renner en Seitz op 12 oktober in de Nationale Raad (Die Schmach von Genf und die Republik Wien 1922) en van Bauer op de partijdag van 14 oktober (Der Genfer Knechtungsvertrag und die Sozialdemokratie Wien 1922) Op 12 november, de dag van de Republik, was in Wenen een massale demonstratie georganiseerd voor het parlement, op 19 november in Linz

<sup>104</sup> Stenographische Protokolle über die Sitzungen des Nationalrates, 6-11-1922, p 4549-4554, 8-11-1922, p 4665-4678

<sup>105</sup> AZ 28-10-1922

<sup>106</sup> Pietri, La Société des Nations, p 76-77

<sup>107</sup> Stenographische Protokolle über die Sitzungen des Nationalrates, 6-11-1922, p 4549-4554

<sup>108</sup> De verdeling van de ontvangsten uit de door de Bond geheven belastingen tussen de Bond, de deelstaten en de gemeenten was bij de wet van 3 maart 1922 geregeld en zou in het kader van de wederopbouwwet ten gunste van de Bond veranderd moeten worden Zie Heinrich Ganglbauer, Die Entwicklung der österreichischen Finanzverfassung und Abgabenteilung in den Jahren 1914/45 Dissertation Wien 1950, p 110-115

<sup>109</sup> AZ 21-11-1922 De Provisorische Delegation had reeds eerder willen ingrijpen en de datum waarop de debatten beëindigd moesten zijn, op 20 november willen vaststellen Maar Seipel heeft dit kennelijk weten te voorkomen Zie C2 3/1, De niet verzonden brief van de Provisorische Delegation aan Seipel 15-11-1922, C44 8/2, Brief van Pelt aan Salter 21-11-1922

<sup>110</sup> C44 8/4 Onderhoud van de Provisorische Delegation met Renner, Bauer en Seitz 21-11-1922

<sup>111</sup> BGBl 1922, Nr 844 Bundesverfassungsgesetz vom 26 November 1922 über die Ausübung der ausserordentlichen Vollmachten, die der Bundesregierung gemäss dem Genfer Protokolle Nr III vom 4 Oktober 1922 eingeräumt werden

<sup>112</sup> AZ 23-11-1922

<sup>113</sup> De NFP/M 27-11-1922 gaf het volgende verslag over de nachtelijke zitting van de Nationale Raad "Bis um die Mitternachtstunde war im Saale noch eine gewisse Lebhaftigkeit zu spüren Die Sitzung war gut besucht, die Galerie fast voll besetzt und in den Couloirs zeigte sich das übliche Bild von Gruppen plaudernder Abgeordneter und Journalisten Ungewöhnlich waren zu dieser Stunde höchstens etliche Tarockpartien, die sich in den Couloirischen etabliert hatten Nach Mitternacht änderte sich die Situation Im Saale sprachen die Redner nur noch zu den Stenographen und sie hatten als Zuhörer bestenfalls noch ein Dutzend engster Klubkollegen, die halb aus Pflichtgefühl, halb aus persönlicher Gefälligkeit mude und schlafig ein Interesse vortauschten Die Banke in den Couloirs waren jetzt eine erwünschte Schlafgelegenheit, und wer dort nicht Platz finden konnte, zog sich in die Klublokale und Ausschussszimmer zurück Auch die Restauration fand um diese Stunde noch starken Zuspruch Aber

gegen 2 Uhr morgens musste auch sie schliesen, da alle Vorräte aufgezehrt waren und um den letzten schwarzen Kaffee und das letzte Glas Kognak der oft sehr leidenschaftlich geführte Streit längst entschieden war. Von da an blieb auch der Sitzungssaal völlig verodet. Die Oppositionsredner waren rücksichtsvoll genug, so leise wie möglich zu sprechen, um niemanden im Schlaf zu storen, und ausser etlichen Journalisten, die ihr Beruf zum Ausharren zwang, hatten nur noch die Ordner Dienst. Ihre Aufgabe war es, im gegebenen Augenblick die schlafenden Parteigenossen zu wecken und aus den verschiedenen Zimmern zur Abstimmung herbeizuholen. Eine bleierne Langeweile lastete über dem Saale. Um halb 4 Uhr früh wurden die ersten Morgenblätter in das Haus gebracht und waren rasch vergriffen. Man hatte wieder ein bisschen Anregung und Abwechslung gefunden. Um diese Zeit begann drinnen Frau Abgeordnete Freundlich ihre Rede, die vergebens versuchte, mit ihren ersten wie absichtlich laut gesprochenen Sätzen, Zuhörer anzulocken. Auch ihre Worte waren sehr bald nur ein Gespräch zu den Stenographen. Der einzige, der den Saal fast nicht verlassen hatte, war der Bundeskanzler. Er sass müde auf seinem Platz, gab sich aber immer Mühe, den stundenlangen monotonen Ausführungen der Opposition zuzuhören. Nach der dritten Abstimmung, als die meisten Abgeordneten schon ausgeschlafen hatten, wurde es wieder etwas lebhafter. Man blieb jetzt wenigstens in unmittelbarer Nähe des Sitzungssaales, da die Verhandlungen zwischen den Mehrheitsparteien und der Opposition ein baldiges Ende der Debatte versprochen. Um 1/4 6 Uhr früh war die Vereinbarung zustande gekommen und der letzte sozialdemokratische Redner brach seine Ausführungen ab. Entscheidend für das ziemlich unerwartet gekommene Ende waren nicht die Parteien gewesen, sondern die Stenographen, die bis dahin keine Ruhepause eintreten lassen konnten, nun aber doch eine Rücksichtnahme auf ihre Übermüdung erzwangen. Die letzte Abstimmung war in wenigen Augenblicke vorbei. Eine Auszahlung des Hauses hatte ergeben, dass lediglich auf der linken Seite ein Abgeordneter fehlte. Der lag draussen in den Couloirs auf einer Bank und war nicht zu erwecken gewesen, während im Saale die Opposition gegen den Gentner Vertrag demonstriert hatte. Unbegreiflich war, dass auch auf der Galerie bis zum letzten Augenblick etliche Personen ausgeharrt hatten. Wie die sich die Zeit vertrieben, war nicht festzustellen. Um 1/2 6 Uhr früh konnten die Abgeordneten das Haus verlassen. Eben recht, um die erste Tramway zu benutzen."

<sup>114</sup> AZ 30-11-1922

<sup>115</sup> NFP/M 30-11-1922, Karl Gotfried Hugelmann, Der österreichische Bundesrat und seine Tätigkeit während der ersten Gesetzgebungsperiode des Nationalrates Wien 1927, p. 25-26, 37 en 41

<sup>116</sup> B G Bl 1922, Nr. 843, Bundesgesetzblatt vom 27 November 1922 über die zur Aufrichtung des Staats- und Volkswirtschafts der Republik Österreich zu treffenden Massnahmen (Wiederaufbaugesetz)

Volgens de resolutie van de Volkenbondsraad van 4 oktober 1922 moest het Oostenrijk-Comité zorg dragen voor de benoeming van de Commissaris-Generaal. Voor de functie mochten alleen personen in aanmerking genomen worden, die niet afkomstig waren uit Engeland, Frankrijk, Italië, Tsjechoslowakije of uit een van de buurlanden van Oostenrijk. In de praktijk kwam het erop neer dat het polsen van kandidaten gebeurde door het Volkenbondssecretariaat in samenwerking met de in Wenen werkzame Provisonsche Delegatie. Al vóór de ondertekening van de Geneefse Protocollen circuleerde in Volkenbondskringen een lijst van kandidaten, waarop twee personen hoog genoteerd stonden: Roland Boyden, de Amerikaanse vertegenwoordiger in de Herstelbetalingscommissie, en Alfred Rudolf Zimmerman, de burgemeester van Rotterdam.

De laatste genoot duidelijk de voorkeur van de Oostenrijkse regering. "Tout ce qu'il (Scipel) sait sur les qualités de cet homme éminent", schreef de Oostenrijkse zaakgelastigde bij de Volkenbond op 2 oktober aan de Nederlandse minister van buitenlandse zaken, Van Karnebeek, "lui donne la conviction — qui nous semble être générale — que Mr. Zimmerman serait de tous les candidats nommés jusqu'à présent, celui qui réunirait le plus des qualités requises pour ce post important et dont le nom réunirait le plus de suffrages."<sup>1</sup> Zimmerman was voor de Oostenrijkers geen onbekende meer sinds hij het presidentschap bekleedde van het scheidsgerecht inzake Burgenland. Voor de verlate overdracht van dit gebied, in november 1921, eiste Oostenrijk schadevergoeding van Hongarije, welk geschil door een scheidsgerecht zou worden opgelost. De instelling van deze bijzondere instantie vond plaats in de zomer van 1922. Als president hiervan maakte Zimmerman enkele reizen naar Boedapest en Wenen en door Burgenland. Zo verbleef hij in juli, augustus en oktober van dat jaar in de Oostenrijkse hoofdstad, bij welke gelegenheid hij veel contact had met de regering. De beslissing waartoe het gerecht zou komen, viel tot tevredenheid van de Oostenrijkers uit. In februari 1923 werd de uitspraak officieel in Boedapest ondertekend.<sup>2</sup>

In kringen van de Volkenbond had Zimmerman bekendheid gekregen door zijn optreden als leider van de Nederlandse delegatie op de financiële conferentie van Brussel in september 1920.<sup>3</sup> Al in maart 1922 moet er tussen Zimmerman en de Volkenbond contact zijn geweest over de functie van Commissaris-Generaal. Men wilde die creëren, als de onderhandelingen over een kredietverstrekking op verzoek van de Oostenrijkse regering, gedaan in 1921, zouden slagen. Zimmerman reageerde niet afwijzend, toen men hem voor deze post benaderde.<sup>4</sup>

In oktober 1922 stond echter Roland Boyden als eerste op de nominatie. Invloederijke Volkenbondsfunctionarissen, zoals de directeur van de economische en financiële sectie van het Volkenbondssecretariaat, Arthur Salter, verwachtten van de

Commissaris-Generaal dat hij in Oostenrijk de socialisten tot medewerking aan de sanering zou weten te brengen en dat hij zo de kloof tussen hen en de christelijk-socialen zou helpen dichten; in geen geval mocht volgens hen de Oostenrijkse kwestie het karakter krijgen van een open strijd tussen de Volkenbond en de arbeidende klasse. Boyden leek hen daarom geschikter voor de functie dan Zimmerman.<sup>5</sup>

Ook de Nederlander Joost van Hamel, directeur van de juridische sectie van het Volkenbondssecretariaat, keerde zich tegen een kandidatuur van Zimmerman. Hij kende hem goed, maar hij vond hem geen "big enough man". Als burgemeester van Rotterdam, aldus Van Hamel, had Zimmerman al zo vaak de socialisten bevochten dat een benoeming van hem tot Commissaris-Generaal kon worden beschouwd als een directe uitdaging aan Oostenrijks tweede partij.<sup>6</sup>

Ongetwijfeld zullen mensen als Salter en Van Hamel zich ook wel voor een benoeming van Boyden hebben uitgesproken in de verwachting dat een dergelijke benoeming het isolationisme in de Verenigde Staten zou kunnen afzwakken en een daadwerkelijke belangstelling voor de Volkenbond en zijn activiteiten zou kunnen wekken.

Het argument dat volgens Van Hamel tegen een kandidatuur van Zimmerman pleitte, gebruikten ook de belangrijkste financiële autoriteiten buiten Genève, maar dan juist om Zimmerman te pousseren. Zo had Zimmerman de voorkeur van de gouverneur van de Bank van Engeland, Montagu Norman, die naar nog zal blijken een belangrijke rol ging spelen bij het totstandkomen van de lening en in de monetaire politiek van Oostenrijk.<sup>7</sup> In de financiële wereld prefereerde men iemand "of a harder, sharper temper, who would not flirt with Socialists"; daarom had men in die kringen meer vertrouwen in Zimmerman, "who had founded a municipal reputation by his success in opposing Socialists in Rotterdam – and had come to regard opposition to Socialism as a kind of crusade".<sup>8</sup>

Salter c.s. konden echter de kandidatuur van Boyden gemakkelijk staande houden, toen bleek dat Zimmerman in politieke kringen in Frankrijk en Tsjechoslowakije vanwege zijn sympathie voor Duitsland een minder aanvaardbare figuur was.<sup>9</sup> In dit licht bezien is men geneigd zich de vraag te stellen of het enthousiasme van Seipel voor Zimmerman wel uitsluitend verklaard kan worden uit diens voor Oostenrijk gunstige bemoeienis met de Burgenlandkwestie. Wellicht hebben ook Zimmermans germanofilie en zijn afwijzende houding tegenover het socialisme de voorkeur van de Oostenrijkse kanselier bepaald.

Toen Boyden gepolst werd, nam hij in principe de functie aan. Hij meende echter van zijn regering toestemming nodig te hebben voor het verlaten van de Herstelbetalingscommissie.<sup>10</sup> Begin november telegrafeerde Salter aan Balfour, de president van het Oostenrijk-Comité, dat Boyden nog steeds geen definitief antwoord uit Washington had ontvangen, terwijl er van alle kanten met klem op gewezen werd dat een verder uitstel van de benoeming van de Commissaris-Generaal de sanering in gevaar kon brengen. Nu de situatie er zo voor stond, wilde de secre-

taris-generaal van de Volkenbond, Eric Drummond, Zimmerman benaderen.<sup>11</sup> Toen Boyden even later een negatief antwoord van zijn regering kreeg, werden dan ook onmiddellijk de onderhandelingen met de burgemeester van Rotterdam geopend.<sup>12</sup>

Zimmerman kwam voort uit een koopmansgeslacht in Amsterdam, waar hij in 1869 werd geboren. Na het gymnasium doorlopen te hebben ging hij in Leiden rechten studeren, alwaar hij in 1894 promoveerde op het proefschrift *Internationale Arbitrage*, een onderwerp dat toen erg in was.<sup>13</sup> Volgens eigen getuigenis had hij in zijn studententijd meer geleerd op de sociëteit dan in een leeszaal. Toen in 1913 te Rotterdam de oprichting van de *Nederlandsche Handelshoogeschool* werd voorbereid en hem als burgemeester om advies werd gevraagd, kantte hij zich dan ook tegen de inrichting van een bibliotheek. Later bekende hij in Leiden nooit gehoord te hebben van de opkomst van de moderne vakbeweging, noch van de toen verschenen encycliciek *Rerum Novarum*, noch van Kuypers rede over het maatschappelijk vraagstuk.<sup>14</sup> Desondanks had hij het ver weten te brengen.

Zijn ambtelijke loopbaan ving onmiddellijk na zijn promotie aan. Hij begon als adjunct-commies op de provinciale griffie van Zuid-Holland. Twee jaar later vertrok hij naar Dordrecht om er de functie van gemeentesecretaris uit te oefenen. In 1899, 30 jaar oud, werd hij tot burgemeester van die stad benoemd. Zeven jaar later verhuisde hij naar Rotterdam om daar burgemeester te worden.<sup>15</sup>

Zimmerman beschikte over een ruime literaire belangstelling. Tijdens redevoeringen, "juweeltjes van welsprekendheid", citeerde hij vlot de oude dichters.<sup>16</sup> Huygens en ook Shakespeare kende hij heel goed en zijn vrije tijd vulde hij bij voorkeur met het lezen van historische literatuur, vooral over de oudheid.<sup>17</sup> Die belangstelling was ongetwijfeld al vroeg gewekt. Zijn in suiker handelende vader, Johan Carel, was redacteur van *De Gids* en hield thuis een salon, die door de toenmalige coryfeeën uit de literaire wereld druk bezocht werd. Van zijn oom August, die de klassieke dichters door en door kende, erfde hij waarschijnlijk de bedrevenheid in de oude talen; toen hij burgemeester was, gold hij als de beste leek-latinist van Nederland.<sup>18</sup> Zijn vrouw Henriëtte kwam uit de schildersfamilie Maris.

Hoewel hij zich politiek niet identificeerde met een partij, hoorde Zimmerman, althans vóór zijn Weense periode, thuis in de sfeer van de Vrij-Liberalen. Hij was ontzettend eigengereid en geloofde in de volstreekte juistheid van het oud-liberale beginsel. Voor compromissen was hij niet te vinden, zeker niet wanneer het erom ging de socialisten tegemoet te komen. Voor hun wereldbeschouwing had hij geen goed woord over. Dat hij in november 1918, toen Nederland werd opgeschrikt door revolutionaire geluiden, al wilde capituleren voordat er ook maar één schot gelost was, doet aan dit beeld geen afbreuk. Hij was er toen van overtuigd dat de ondergang van Europa niet meer kon worden tegengehouden en dat de revolutie ook Nederland zou overspoelen. Met het oog op het welzijn van de bevolking



wenste hij een burgeroorlog en het ontstaan van een gezagsvacuum te voorkomen; de openbare diensten en de voedselvoorziening moesten ook onder een socialistisch bewind blijven functioneren. Alleen vanuit deze optiek valt zijn weinig heldhaftige houding in die dagen te verklaren.<sup>19</sup>

Behoudens die ene keer, waarbij dus geenszins lafheid een doorslaggevende factor was, was Zimmerman nauwelijks van zijn stuk te brengen. Als burgemeester van Rotterdam genoot hij bekendheid vanwege zijn autoritair optreden en het vermogen om zijn eigen wil door te drukken. Zijn houding, soms op het hautaine af, riep reminiscenties op aan de regenten uit de 17e eeuw. Niet voor niets schoven de anti-revolutionairen in de zomer van 1918 Zimmerman naar voren als kabinetsformateur; zij meenden dat Nederland op dat moment geregeerd moest worden door een kabinet van sterke mannen met dictatoriale bevoegdheden. De koningin weigerde echter Zimmerman als premier te aanvaarden.<sup>20</sup>

Tevreden met zichzelf was Zimmerman nooit. Hij had grote behoefte om steeds meer uit te blinken. Een strikte plichtsbetrachting vond hij een eerste vereiste, niet alleen voor zichzelf, maar ook voor zijn ondergeschikten. Tot ongeveer 1900 konden de gemeente-ambtenaren nog zelf uitmaken, wat ze zouden doen en wanneer. De burgemeester, wiens functie een slecht betaald ereambt was en die om financiële redenen andere werkzaamheden ernaast moest verrichten, bemoeide zich niet al te veel met de gang van zaken op het stadhuis. In Zimmerman leerde Rotterdam echter een burgemeester kennen die orde schiep op het stadhuis en de ambtenaren stevig aanpakte. Vaak zat hij vóór negen uur achter zijn bureau. Klokslag negen uur maakte hij dan een rondgang door het stadhuis en als een ambtenaar ontbrak, vond deze Zimmermans naamkaartje op zijn plaats als bewijs dat de burgemeester er eerder was dan hij.<sup>21</sup>

Praktisch alles wat in de ambtsperiode van Zimmerman in Rotterdam tot stand werd gebracht, droeg zijn stempel: de bouw van de Waalhaven en de eerste luchthaven voor het burgerlijk verkeer, de stadsuitbreiding westwaarts en de annexering van Hoek van Holland, de aanleg van het Kralingse Bos om Rotterdam naast werkstad ook woonstad te doen zijn, overigens niet zozeer voor de arbeidende klasse, maar meer voor de werkgevers in de haven.<sup>22</sup> Zelf bedacht Zimmerman de plannen en hij dwong de uitvoerders ervan volgens de door hem ontworpen richtlijnen het werk te doen. Sterke persoonlijkheden met een eigen mening of een eigen inbreng duldde hij niet naast zich. Bleek een ambtenaar niet inschikkelijk, dan volgde niet zelden ontslag.<sup>23</sup>

Ondanks de nadelen die zijn persoonlijkheidsstructuur met zich meebracht, werd Zimmerman voor Rotterdam in het begin van deze eeuw beschouwd als verreweg de bekwaamste bestuurder. W. van Ravesteyn, in de gemeenteraad van Rotterdam zo vaak opponent van Zimmerman, schreef in 1958: "Zimmerman had twee eigenschappen, die hem in het Rotterdam dier dagen the right man on the right place deden zijn: hij was een heersersfiguur, ja, maar hij voelde zich ook nog als een

regent, als meer dan de vertegenwoordiger van de Regering, als een hoge ambtenaar.”<sup>24</sup>

Het autoritaire optreden van Zimmerman weerspiegelt zich het best in de stadhuis-kwestie. In 1909 besloot de gemeenteraad van Rotterdam een prijsvraag uit te schrijven voor de bouw van een nieuw stadhuis. De jury, aan het hoofd waarvan Zimmerman zichzelf plaatste, moest niet alleen de uitslag van de prijsvraag vaststellen, maar ook de architecten aanwijzen die mochten deelnemen. In totaal werden er zeven modellen ingestuurd. De jury vond dat van de mediocre Henri Evers, hoogleraar te Delft, het beste. Zimmerman wenste een stadhuis volgens zijn eigen smaak die hij de smaak achtte van de liberale grote burgerij, en het ontwerp van Evers beantwoordde daaraan het meest. Op 5 juni 1913 keurde de gemeenteraad de uitslag van de jury goed. Alom in den lande ontstond nu grote opwinding over de gevolgde procedure. Vooral was men verontwaardigd over het feit dat de jury zelf, en in feite Zimmerman, de inzenders had aangewezen. Daarbij was welbewust voorbijgegaan aan Berlage die toen als de primus onder de architecten gold en als de pionier van de nieuwe Hollandse bouwstijl algemene erkenning vond, maar vanwege zijn "lichtelijke roodheid" bij Zimmerman op de zwarte lijst kwam. De beslissing van de gemeenteraad bleef ongewijzigd ondanks een indrukwekkend protest van vooraanstaande Rotterdammers. Het gekozen ontwerp droeg niet het kenmerk van hetgeen leefde onder de bevolking van de stad, zo werd gezegd, en Rotterdams vooruitstrevendheid vond hierin geen weerslag. De dichter Verwey hekelde de beslissing in zijn *De Geest van Jacob van Campen* en nam het op voor Berlage. In *De Amsterdammer* werd geschreven: "Gebrek aan schoonheidszin, gevoegd bij groote heerszucht en eigenwilligheid bezorgen Rotterdam een millioenen-stadhuis, waar over twintig jaar zelfs Baedeker niet meer naar verwijst."<sup>25</sup> Bij gelegenheid van de opening in 1920 kon men in het *Algemeen Handelsblad* lezen: "Het oude Byzantium tot het moderne Wenen werden schatplichtig gemaakt en leverden het materiaal.... Wij hadden Rotterdam gaarne iets beters toegewenst dan een raadhuis met een vormgeving, die vermoedelijk alleen zijn burgemeester bevredigt."<sup>26</sup> Vele jaren later werd het stadhuis in het satirisch-socialistische weekblad *De Notenkraker* gequalificeerd als "een monument van na-aperij en duffe burgermanstierlantijntjeskunst".<sup>27</sup>

Men vraagt zich af waar Zimmerman de moed vandaan haalde om zo eigenmachtig op te treden en duidelijke wensen vanuit de burgerij te negeren. Toen hij in 1906 naar Rotterdam kwam, beheersten de liberalen, dat wil eigenlijk zeggen: de welgestelde kooplieden, de gemeenteraad, te midden van wie het hem wegens hun gelijkgezindheid niet moeilijk viel als een alleenheerser op te treden. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1907 leed deze groep een nederlaag tegen de opkomende rechtse partijen van de kleine burgerij en de middenstand en tegen de arbeiders. Maar de verhoudingen binnen de raad veranderden nog niet en Zimmerman kon zijn gang blijven gaan. In 1913 kwamen er drie rechtse wethouders die het einde van het liberale tijdperk aankondigden. Dat einde beleefde men in 1919 definitief,

toen voor het eerst socialistische wethouders zitting namen in het gemeentebestuur.<sup>28</sup>

Van die tijd af zag Zimmerman verlangend uit naar het moment dat hij Rotterdam kon verlaten. In september 1919 wees hij een benoeming tot gezant in Buenos Aires om financiële redenen van de hand. Gezantschappen waren in die tijd slechts weggelegd voor zeer gefortuneerde lieden, daar het honorarium en de toelage nauwelijks toereikend waren om een fractie van de kosten te dekken, tot die groep kon Zimmerman zich niet rekenen. In de lente van 1921, toen hij in verband met het zogenaamde *Hofpleinvraagstuk* over de reconstructie van de binnenstad vooral van de socialisten de wind van voren kreeg, diende hij zijn ontslag in, maar hij trok het op verzoek van de minister van binnenlandse zaken weer in, omdat geen opvolger gevonden kon worden.<sup>29</sup> Bij die gelegenheid verscheen er in de socialistische *Voorwaarts* een venijnig stukje, waarin gezegd werd dat iedereen opgelucht kon zijn als Zimmerman, "het symbool in deze stad van de zwartste reactie, van het ergste conservatisme", verdween. Zimmerman kreeg te horen dat hij in hart en nieren tegenover de gedachten en verlangens van de arbeidersklasse stond. "Een diepe, kwalijk verborgen minachting niet alleen was de zijne voor alles, wat daar leefde in de talrijke sloppen en stegen onzer wereldstad. Maar ook een felle haat bezielde hem tegen de groote beginselen, die de onze zijn. Hij haatte de democratie van deze tijd.... Hij haatte de socialistische beginselen van gelijkheid van allen, van gelijke rechten, van solidariteit met allen door allen. Hij was een man van het gezag. Enkele honderden jaren geleden zou zijn levensloop een opgang naar succes en roem zijn geweest."<sup>30</sup>

Toen de Volkenbond in november 1922 op hem een beroep deed om de functie in Wenen te aanvaarden, kon men zo goed als zeker op zijn medewerking rekenen. Het was een pracht kans voor Zimmerman om zijn burgemeesterschap in te ruilen voor een positie, waarin hij een invloedrijke rol kon spelen als partner van een regering met volmachten, die hem voor iedere handeling waarmee geld gemoeid was, nodig had.

Voordat de pogingen van de Volkenbond om Zimmerman naar Wenen te krijgen nader bekeken worden, moet nog enige aandacht besteed worden aan het Rotterdamse stadhuis. Aan de gevel van het stadhuis en ook binnen in het gebouw zijn Latijnse opschriften aangebracht: bekende spreuken en citaten van klassieke auteurs, enkele uit het Nieuwe Testament en sommige zelfs voor deze gelegenheid bedacht. Alle opschriften zijn door Zimmerman zelf in overleg met de Leidse classicus Prof. Dr. J. Hartman uitgekozen of gemaakt. Enkele van deze spreuken werpen een aardig licht op de maatschappelijke en financiële gedachtenwereld, waarin de toekomstige Commissaris-Generaal leefde.<sup>31</sup>

Boven het raam van de burgemeesterskamer staat te lezen: *Lex dura sed lex*, dat wil zeggen: hard is de wet, maar wet. Hiermee is bedoeld de onaantastbare hoogte van de wet. Het zou er alle schijn van hebben dat Zimmerman in zijn Weense

periode de onaantastbaarheid ook liet gelden voor alle mogelijke afspraken en overeenkomsten.

Dat de wetten de beste waarborg bieden voor een goede rechtsorde en de handhaving van de vrijheid is de betekenis van: *In legibus libertas*. Hoe die rechtsorde en vrijheid er uit moesten zien, kon natuurlijk alleen door mensen met een juiste, liberale kijk op de maatschappij, mensen van zijn soort, bepaald worden; de rest had zich daarnaar te schikken.

De belangrijkste spreuk in het verband van deze studie is wel: *Sera parsimonia in fundo*. Ze is aangebracht boven het beeld van Oldenbarnevelt, dat aan de buitenkant van het stadhuis onder het raam van de burgemeesterskamer een plaats heeft gekregen. De spreuk die teruggaat op een aantal klassieke schrijvers, betekent: te laat is spaarzaamheid op de bodem, een vermaning tot spaarzaamheid aan het nageslacht door de financieel deskundige Oldenbarnevelt.<sup>32</sup> Deze spreuk zou ook Zimmerman bedacht kunnen hebben. De gemeentefinanciën lagen hem na aan het hart en hij waarschuwde te pas en te onpas voor onnodige royaliteit met gemeentegelden. Belastingverzwaring die meer ruimte zou bieden voor uitgaven, maar ten koste ging van het bedrijfsleven was hem een gruwel. Hij ergerde zich erover en kwam er tegen op dat de grote steden zo gemakkelijk leningen konden afsluiten, zonder dat de elkaar beconcurrerende bankengroepen van de gemeentebesturen eisten dat zij in hun huishouding de tering naar de nering zouden zetten door onder meer de tarieven van de gemeentebedrijven te verhogen.<sup>33</sup> In een rede voor de Nederlandse Kamer van Koophandel te Keulen, in mei 1922, deed Zimmerman min of meer zijn financiële belijdenis. De overheid, wier taken beperkt in aantal behoorden te zijn, moest met de grootst mogelijke zuinigheid de gemeenschaps-gelden beheren. Sociale wetgeving en zorg voor de werkgelegenheid waren prioriteiten van een lagere orde. Nederland en ieder land zou alleen dan een rol in de wereld kunnen spelen, als ervoor gezorgd werd "dat de economische kracht van ons volk niet wordt ondermijnd door een eenzijdige wetgeving, bijna uitsluitend op het vermeende belang der arbeidersklasse gericht, dat wij niet verarmd worden door geldverspilling door publieke lichamen, dat kapitaalvorming niet wordt tegengehouden door haar fantastische belastingen en dat het bedrijfsleven eenerzijds niet wordt opgeblazen door roekeloze credietverleening en anderzijds niet in gevaar wordt gebracht door de tyrannie der vakverenigingen".<sup>34</sup>

N. van der Blom die zich uitvoerig heeft bezig gehouden met de Latijnse opschriften aan het Rotterdamse stadhuis, is over *Sera parsimonia in fundo* nog tot een andere conclusie gekomen en wel tot deze dat de spreuk slaat op de volharding van mensen als Socrates en Oldenbarnevelt, die beiden van geen uitstel wilden weten toen hun vonnis geveld was en vastberaden de dood tegemoet traden. De bedoeling is duidelijk. Zimmerman wilde de mensen zeggen dat ze de consequenties van hun daden moesten durven dragen.<sup>35</sup> Ook deze woorden zou hij straks herhaaldelijk in de mond kunnen nemen om de Oostenrijkers aan hun verplichtingen te herinneren

die zij met de ondertekening van de Geneefse Protocollen op zich genomen hadden.

Tenslotte dat beeld van Oldenbarneveltdt. Het was in 1909 aangeboden door een oud-wethouder op voorwaarde dat het vóór het stadhuis geplaatst werd. Het kwam uiteindelijk onder het raam van de burgemeesterskamer terecht. Volgens Evers gebeurde dat om praktische redenen, maar waarschijnlijk was het de uitdrukkelijke wens van Zimmerman. Oldenbarnevelt was als pensionaris van Rotterdam en magistraat van betekenis in de stadsregering een van zijn voorgangers en een dankbare figuur om zich mee te identificeren.<sup>36</sup> Er wordt wel eens gezegd dat Zimmerman zich gedroeg, alsof Oldenbarnevelt de eerste grote man in Rotterdam was en daarna hij. De meeste bewondering koesterde Zimmerman voor Oldenbarnevelts financieel inzicht. Zijn gedachten over hem en over mannen van dat formaat, dus ook over zichzelf, zijn te vinden in een rede die hij hield bij de onthulling van het standbeeld in december 1920. Lovende woorden sprak hij over Oldenbarnevelts financieel beleid, "dat zekerst kenmerk van staatsmansgave", waaraan het te danken was dat de financiële grondslag van het stadsbestuur en later dat van de staat zich krachtig kon herstellen en waardoor de mogelijkheid werd geschapen voor verdere ontwikkeling. Eenzelfde taak stond hem te wachten in Wenen en dezelfde roem kon hij daar verwerven, want hij voelde zich een vertegenwoordiger, zoals Oldenbarnevelt geweest was, van die "bekwame, klassiek gevormde wellicht hooghartige, maar over het geheel verdraagzame regentenklasse, die in de steden met het bestuur vertrouwd geraakt, staatslieden heeft voortgebracht van den aller-eersten rang."<sup>37</sup>

Op 20 november nodigde de secretaris-generaal van de Volkenbond Zimmerman uit om de functie van Commissaris-Generaal op zich te nemen.<sup>38</sup> Een paar dagen eerder, op 15 november, was Jean Monnet, onder-secretaris-generaal, hem al in Rotterdam komen polsen. Zimmerman toonde zich onmiddellijk bereid; er moesten alleen nog wat financiële zaken geregeld worden.<sup>39</sup>

In dit stadium ging ook de Nederlandse minister van buitenlandse zaken een rol spelen. Van Kamebeek zou Zimmerman over een aantal aarzelingen heen helpen, die zich bij hem na het bekend worden van de instelling van de Buitengewone Kabinetsraad in Oostenrijk voordeden.<sup>40</sup> De minister was al vroeg op de hoogte van de kandidatuur van Zimmerman<sup>41</sup> en hij ging deze steunen, omdat hij zijn protégé een vertrek uit Rotterdam van harte gunde. Hij deed dit te meer, daar de Nederlandse gezant te Wenen hem bericht had dat de Commissaris-Generaal grote tact en aangename omgangsvormen moest plegen aan gedegen financiële en administratieve kennis en dat deze combinatie van kwaliteiten op een uiterst gelukkige wijze bij Zimmerman aanwezig was.<sup>42</sup> Bovendien wist Van Kamebeek ervan dat de Oostenrijkse regering met de meeste ingenomenheid Zimmerman als Commissaris-Generaal zou begroeten.

Op diezelfde 15 november nu, na het bezoek van Monnet aan Rotterdam, deelde

de minister Zimmerman mee dat er bij de Nederlandse regering, in het bijzonder bij de minister-president, ernstige bezwaren bestonden tegen een tweejarig verlof als burgemeester, zoals Zimmerman graag gewild had, wat de financiële kant betrof raadde hij hem aan inschikkelijk te zijn.<sup>43</sup> Van Karnebeeks invloed bleek groot, want een paar dagen later waren de zaken zo geregeld, dat Zimmerman de wet-houders meedeelde bij de koningin om ontslag gevraagd te hebben.<sup>44</sup>

Omdat er van alle kanten bij herhaling op gewezen was dat een snelle komst van de Commissaris-Generaal naar Wenen van groot belang was voor het welslagen van de kredietactie, had Zimmerman eigenlijk direct na de aanvaarding Rotterdam moeten verlaten. Vanwege het huwelijk van zijn dochter, begin december, wilde hij echter niet vóór 15 december vertrekken. Wel had hij meteen in Wenen een hotel besproken om alvast gedurende enkele dagen een kijkje te gaan nemen in de Oostenrijkse hoofdstad. Maar kort daarop kwam hem de instelling van de Buitengewone Kabinetsraad ter ore en daarin zag hij voldoende aanleiding om alles weer op losse schroeven te zetten. Hij zegde het hotel in Wenen af en op 24 november maakte hij in een vergadering van Burgemeester en Wethouders bekend dat wat hem betrof zijn benoeming geheel onzeker was geworden.<sup>45</sup>

Hij had de functie aangenomen in de veronderstelling dat er aan de Geneefse Protocollen niets veranderd zou worden. En die, zo schreef hij aan Van Karnebeek, lieten geen andere uitleg toe "dan dat de Commissaris-Generaal te doen zoude hebben met een Regeering, welke in de zaak van het financieel en economisch herstel als een absolute kon worden beschouwd, — een volkomen juiste gedachte, omdat zoo'n drastische hervorming, als in Oostenrijk noodig was, niet langs den gewonen parlementairen weg tot stand kon worden gebracht. Het systeem van het protocol maakte een samenwerking tussen de Regeering en de Commissaris-Generaal gemakkelijk. Zoodra hij en de Regeering met elkander omtrent een bepaalde maatregel overeenstemmen, dan zou deze binnen zeer korte tijd tot stand en tot uitvoer komen. Zou aanvankelijk overeenstemming ontbreken, dan bleef verder overleg mogelijk, en dat wel binnenskamers." Met de instelling van de Buitengewone Kabinetsraad zou de parlementaire inmenging echter weer ten volle herleven. "De macht van de Regeering wordt verzwakt, evenals haar verantwoordelijkheid. Het gevaar bestaat, dat zij zich tegenover den Commissaris-Generaal op den Kabinetsraad, en tegenover den Kabinetsraad op den Commissaris-Generaal zal beroepen. Bestaat er in een aangelegenheid overeenstemming tusschen de Regeering en den Commissaris-Generaal, dan staat laatstgenoemde er altijd nog aan bloot, dat het voorstel door de Staatsraden wordt verworpen, en dat daaraan in partij en pers openbaarheid wordt gegeven. Weliswaar zal de Buitengewone Kabinetsraad met gesloten deuren vergaderen, maar natuurlijk zal bekend worden, wat in een zoo groote bijeenkomst is verhandeld. Worden de socialisten in den Kabinetsraad overstemd, dan zal men mogen verwachten dat zij de zaak in het volle parlement en in de pers zullen brengen. De Staatsraden zullen zich verantwoordelijk achten tegenover hun fractie en tegenover hun partij en het is niet

uitgesloten dat in hun midden dezelfde partijconcurrentie zich zal voordoen als in de parlementen." Zimmermans conclusie luidde: "Mij schijnt het toe, dat aan het compromis de kansen van het welslagen van het reconstructiewerk en de positie van de Commissaris-Generaal zijn opgeofferd. De voorwaarden voor een krachtig en binnen korten tijd doorzetten der hervormingen zijn niet meer aanwezig." Werden zijn bezwaren niet weggenomen, dan zag hij zich gedwongen zich terug te trekken.<sup>46</sup> De nieuwe functie vond Zimmerman dus kennelijk niet meer zo interessant, nu de kans voorbij was dat alleen de regering en hij de herstelwerkzaamheden zouden uitvoeren. Hij had de stellige overtuiging dat parlementaire inmenging een gevaar opleverde voor een snelle en effectieve sanering van de staatsfinanciën.

Van Karnebeek was het roerend eens met dit standpunt, maar hij liet toch niet na Zimmerman kennis te laten nemen van de brieven die bij hem binnen kwamen en waarin geprobeerd werd de betekenis van de Buitengewone Kabinetsraad af te zwakken. Vooral de Nederlandse gezant te Wenen deed in dit opzicht zijn uiterste best.<sup>47</sup> Door andere mensen werd Zimmerman rechtstreeks bewerkt. Via haar gezant in Den Haag oefende de Oostenrijkse regering druk op hem uit.<sup>48</sup> De secretaris-generaal van de Volkenbond probeerde hem in een lang telegram tot andere gedachten te brengen,<sup>49</sup> terwijl een van de leden van de Provisorische Delegatie persoonlijk naar Rotterdam kwam.<sup>50</sup>

Na lang aarzelen<sup>51</sup> maakte Zimmerman op 11 december een einde aan iedere onzekerheid en besloot bij de functie te aanvaarden. Het door iedereen gebruikte argument dat, indien hij weigerde, het Volkenbondsplan zou mislukken, en het besef dat hij als Commissaris-Generaal daadwerkelijk kon meehelpen aan het herstel van Europa, hadden de doorslag gegeven. Hij bleef erbij dat de instelling van de Buitengewone Kabinetsraad een grote fout was en dat men zich nu ernstig moest afvragen of de sanering wel zou slagen. Hij zag het pessimistisch in en rekende erop dat het échec zich al na een paar maanden zou openbaren. Om te voorkomen dat hij spoedig ambteloos werd, nam hij de functie tot 1 april 1923 aan. Nu zijn afwezigheid slechts van korte duur zou zijn, stond de regering hem wel een verlof toe, vermoedelijk door toedoen van Van Karnebeek. Tegenover de wethouders verklaarde Zimmerman stellig te verwachten op 1 april of nog eerder het burgemeesterschap te zullen hervatten.<sup>52</sup>

In Rotterdam was men gewend geraakt aan berichten over een eventueel vertrek van de burgemeester, zodat Zimmermans besluit niet als een verrassing kwam. In *De Maasbode* klonk enige vreugde door over het feit, dat "wij thans wel de zekerheid hebben, dat wij aan het hoofd der burgerij een man behouden, wiens bestuurscapaciteiten door niemand worden betwist, wiens geestes- en karaktereigenschappen hem stempelen tot een hoogstaand man, wiens werkkracht en werklust.... ons waarborgen, dat Rotterdam in de thans zoo sombere toekomst nog veel van hem mag verwachten. Juist met het oog op die toekomst ware het dubbel te betreuren geweest, als wij den man met zulk een rijke ondervinding, zulk een

bezonden oordeel, zulk een weloverwogen optimisme, zulk een geest van initiatief aan het hoofd der gemeente zouden hebben moeten missen.”<sup>53</sup> De socialisten verkeerden ditmaal niet in juichstemming, beter gezegd: het liet hen koud wat er met de burgemeester gebeurde. In de gemeenteraad hadden ze alleen kritiek op het verlof dat Zimmerman was toegestaan. ”Deze methode schijnt steeds meer in te burgeren. Men houdt een achterdeur voor diverse personen open, wanneer eventueel een nieuwe geamibiëerde funktie om deze of gene reden mocht mislukken.”<sup>54</sup>

Een regelrechte rel werd ontketend door de communisten. In *De Tribune* verscheen onder de kop ”De Rotterdamsche Burgemeester te Weenen. De landvoogd en de blanke kaffers” een hoogst onfris artikel. Als commandant over de blanke slaven van de Volkenbond was de Commissaris-Generaal een Heiland voor iedereen die zich vetmestte aan de ellende der Oostenrijkse arbeiders. Men wenste Zimmerman van harte vele moeilijkheden toe en men hoopte dat de heerschappij van de koning in Hongerland slechts van korte duur zou zijn. Eigenlijk viel hierop wel te rekenen, want ook al bood het Oostenrijkse proletariaat zich aan als een gewillige prooi, ”één man zal er dan toch nog wel overgebleven zijn, die naar voren zal treden, één jonge kerel, die genoeg proletarisch bloed en fanatisme in zich zal hebben om het voorbeeld te volgen van Friedrich Adler, toen hij nog een man was en Stürghk den tyran zijn loon gaf.”<sup>55</sup> Door de vergelijking met Adler, die in 1916 de toenmalige minister-president had neergeschoten, riep *De Tribune* op tot het vermoorden van Zimmerman. Het artikel bleef in de pers onopgemerkt, maar in de gemeenteraad van Rotterdam werden aan Van Ravesteyn, een van de hoofdredacteuren van het blad, hierover vragen gesteld.<sup>56</sup> Deze deed er het zwijgen toe, maar hij was toch zo geschrokken dat hij in een volgende aflevering van *De Tribune* een klein artikeltje liet opnemen met de verklaring, dat de Communistische Internationale aanslagen op personen afkeurde en dat het bewuste artikel aan de aandacht van de verantwoordelijke redacteur was ontsnapt.<sup>57</sup>

Laat in de avond van 15 december arriveerde Zimmerman in Wenen. Op dat moment hield volgens de *Arbeiterzeitung* de republiek op een vrije en zelfstandige staat te zijn.<sup>58</sup> De *Neue Freie Presse* reageerde heel wat positiever op de komst van Zimmerman. Zij vond de keuze van de Volkenbond de beste, die gedaan had kunnen worden. Zimmerman, ”ein Freund von Österreich”, was de aangewezen persoon om de vernedering van de buitenlandse controle te verzachten. Overigens, zo werd gezegd, hadden de Oostenrijkers het zelf in de hand hoe groot die vernedering zou worden. ”Wir müssen fordern, dasz alles aufgeboten werde, damit nicht etwa der Generalkommissär in unsere Unabhängigkeit eingreife, damit er von allem Anfang an ersehe, dasz wir aus eigenen Willen im Sinne der Erneuerung handeln, dasz wir seiner Mahnung nicht bedürfen um vorwärts zu kommen.”<sup>59</sup>

De eerste dagen werden gevuld met kennismaking, in de eerste plaats met de bondspresident en de ministers. Zijn verblijf had Zimmerman aanvankelijk in hotel





Het Commissariaat-Generaal, zomer 1923

Van links naar rechts, eerste rij: Anne Török, B. Geers, Miss McDonald, een onbekende Engelse dame, A. MacAinsh, Marcelle Papazian en Ada Koerbl; tweede rij: Abbé Huet (vertaler), Adriaan Pelt, Jan de Bordes (particulier secretaris van Zimmerman), Hans Patzauer, Alfred Rudolf Zimmerman, Meinoud Marinus Rost van Tonningen, Jan van Walré de Bordes, Pierre Quesnay.

*Imperial*. Na enige weken kon hij zijn intrek nemen in het *Augarten-Palais*, waar hem en zijn vrouw een vleugel van het gebouw was toegewezen. Dit *Palais*, fraai gelegen in een reusachtig park, was eigendom van de keizerlijke familie geweest. Er werden vaak gasten ondergebracht, die voor langere tijd in Wenen vertoefden.

Het bureau van de Commissaris-Generaal werd gevestigd in het ministerie van financiën (Himmelpfortgasse), in het hartje van de stad, tussen *Oper* en *Stephansdom*, maar het kreeg een eigen ingang (aan de Johannisgasse). Behalve door een particuliere secretaris werd Zimmermann bijgestaan door vier medewerkers. Het bureau telde verder een archiviste, een vertaler en vier secretaressen.<sup>60</sup> Op de benoeming van zijn medewerkers heeft Zimmermann weinig invloed gehad. Alleen zijn particuliere secretaris, Jan de Bordes, trok hij zelf aan. Deze De Bordes was attaché op het Nederlandse gezantschap te Wenen; de gezant had al in november 1922 Zimmermans aandacht op hem gevestigd.<sup>61</sup> Het secretariaat van de Volkenbond leende twee van zijn leden uit aan het bureau in Wenen, de Nederlanders Adriaan Pelt en Jan van Walré de Bordes, een neef van de reeds genoemde De Bordes. Men verwachtte dat Zimmermann in den vreemde in ieder geval met landgenoten goed zou kunnen samenwerken. Pelt werd belast met het onderhouden van de contacten met de politieke partijen; daarnaast droeg hij de zorg voor de voorlichting aan de pers. Van Walré de Bordes ging zich bezighouden met de monetaire en budgettaire aangelegenheden. De economische kwesties kwamen voor rekening van de Fransman Pierre Quesnay. De Herstelbetalingscommissie had hem uitbesteed aan het Commissariaat-Generaal. Later werd Quesnay als eerste directeur van de Bank voor Internationale Betalingen te Bazel.<sup>62</sup> De Oostenrijkse regering kreeg op eigen verzoek ook een vertegenwoordiger op het bureau van de Commissaris-Generaal. Deze moest voor de verbinding tussen het Commissariaat en het ministerie van financiën zorgen. Uit de aan hem voorgestelde mensen koos Zimmermann Hans Patzauer, die hij reeds kende van zijn bemoeienis met de Burgenlandkwestie.<sup>63</sup> Patzauer was een hoge ambtenaar op het ministerie van financiën. Van zijn kennis van de werkwijze op dat ministerie profiteerde Zimmermann in ruime mate. In november 1925 stierf Patzauer plotseling.

Alle bovengenoemde personen verlieten voortijdig het Commissariaat-Generaal om hun oude functies weer op te nemen. In juni 1923 al keerde Van Walré de Bordes terug naar Genève. Zijn opvolger werd een andere Nederlander, de nog jonge Meinoud Marinus Rost van Tonningen die hiermee de eerste stap zette op weg naar een carrière in Oostenrijk.<sup>64</sup> In de zomer van 1924 werd Pelt afgelost door de Deen L.T. de Krabbe, eveneens lid van het Volkenbondssecretariaat.<sup>65</sup> Quesnay tenslotte vertrok begin 1925 en in zijn plaats kwam zijn jeugdige landgenoot George Henri Bousquet die voor zijn taak niet berekend bleek.<sup>66</sup>

De rapporten van de Commissaris-Generaal die maandelijks naar de Volkenbondsraad gestuurd moesten worden, werden als volgt samengesteld. Iedere medewerker stelde een overzicht op van het op zijn terrein bereikte, waarna Quesnay, zolang hij tenminste in Wenen verbleef, de verschillende stukken aan elkaar paste. Samen-

komsten in dit kader met Zimmerman vonden slechts bij hoge uitzondering plaats. Zimmerman zetelde in een apart vertrek en was zelfs voor zijn medewerkers niet gemakkelijk bereikbaar. Hij beoordeelde de tekst, zoals Quesnay die had opgesteld, schreef waarschijnlijk de inleiding, voegde het een of ander toe of schrapte iets. In ieder geval besliste hij over de tendens die in de rapporten gelegd moest worden. Patzauer verschaftte het bureau een groot aantal statistieken die aanvankelijk als bijlagen in de rapporten werden opgenomen.

In totaal zouden er tweeënveertig rapporten verschijnen. Er bestond een Franse en een Engelse editie, beide gedrukt in Genève. Tweehonderdvijftig exemplaren van de Franse en honderdvijftig van de Engelse editie werden verspreid door het bureau van de Commissaris-Generaal. Daarnaast vond een groot aantal verspreiding vanuit Genève, niet alleen onder de leden van de Volkenbondsraad en onder hen die in enigerlei vorm betrokken waren bij de Oostenrijkse kwestie, maar ook onder journalisten en belangstellenden. Vanaf het zevende rapport verscheen er ook een te Wenen uitgegeven Duitse editie.<sup>6 7</sup>

Het werd al vrij spoedig duidelijk, dat Zimmerman Wenen niet meer zou verlaten. De enige voorwaarde voor zijn aanblijven als Commissaris-Generaal was dat de saneringsactie uitzicht bood op succes, iets waaraan hij eind 1922 nog ten zeerste twijfelde. Het feit dat hij in 1922 schijnbaar niet tegen iedere prijs de functie in Wenen had willen aanvaarden, laat ruimte voor de veronderstelling dat ook nu het verlangen om het burgemeesterschap te kunnen neerleggen niet uitsluitend de doorslag gaf bij zijn besluit op 21 februari 1923 om bij de koningin zijn ontslag in te dienen.<sup>6 8</sup> Opnieuw waren er naast redenen van normaal menselijke eerbijdrage ideële motieven in het spel. Op 29 januari 1923 stond Zimmerman de internationale pers te woord bij gelegenheid van zijn eerste optreden als Commissaris-Generaal in de Volkenbondsraad. Hij bleek er bijzonder trots op te zijn dat juist hij de verantwoordelijke man was voor de Volkenbondssactie. "Never before in history has one seen the different States meet together with a view to saving, in a systematic manner, one of the members of the great family of nations whose ruin would constitute a great disaster, not only for the country in question itself, but also for several other countries. Austria is one of the corner stones of the European political edifice, but if ever she were to disappear, the peace of all this part of Europe would be in danger."<sup>6 9</sup> Dezelfde trots klonk door in de Volkenbondsraad, toen hij zijn taak omschreef als de "exécution d'une des plus grandes oeuvres de solidarité internationale que l'histoire de l'humanité ait connues jusqu'ici".<sup>7 0</sup>

Maakte het besef aan het hoofd te staan van een unieke onderneming die internationaal sterk de aandacht trok, de functie van Commissaris-Generaal erg aantrekkelijk, de belangrijkste reden voor zijn besluit om voor de Volkenbond te gaan werken, lag juist in het reeds gememoreerde feit dat Oostenrijk in de toenmalige Europese situatie een sleutelpositie innam. Zimmerman had de overtuiging dat geen ander plan dan dat van de Volkenbond Oostenrijk kon redden. Onder alle

omstandigheden moest daaraan worden meegewerkt, want het alternatief was chaos en anarchie in Centraal-Europa waardoor de wereldvrede in gevaar kwam. Dit stelde hij voor het eerst heel uitdrukkelijk tijdens zijn eerste en enige persconferentie te Wenen op 17 januari 1923.<sup>71</sup> In zijn brieven aan de secretaris-generaal van de Volkenbond<sup>72</sup> en aan de gemeenteraad van Rotterdam<sup>73</sup> motiveerde hij dan ook de definitieve aanvaarding van de functie met het argument dat een vertrek van hem uit Wenen grote belangen zou schaden en op internationaal gebied een moeilijke situatie zou doen ontstaan. De resultaten die in februari bij de kiedietonderhandelingen geboekt werden, namen bij hem het pessimisme over het welslagen van de saneringsactie weg en bespoedigden zijn beslissing.

Zimmerman voelde zich dus moreel verplicht om zijn functie blijvend te aanvaarden omwille van de handhaving van de vrede in Europa. Dat hij zijn burgemeesterschap, waaraan hij de laatste jaren weinig plezier beleefd had, kon inruilen voor een eervolle positie waarin hij de gelegenheid kreeg zijn heersers kwaliteiten op een internationaal hoog niveau ten toon te spreiden, was een omstandigheid die hij bij zijn overwegingen natuurlijk heeft laten meespelen, maar hij is niet uitsluitend op grond daarvan tot zijn besluit gekomen. Bij zijn afscheid als burgemeester op 6 maart 1923 – hem was met ingang van 15 maart eervol ontslag verleend – sprak hij in de gemeenteraad van Rotterdam in misschien wat geëxalteerde woorden de bovengenoemde overtuiging uit: "Mij wachten te Weenen moeilijke plichten en zware zorgen. Ik heb die aanvaard en zal die blijven dragen, omdat in het verward Europa het herstel van Oostenrijk de eerste daad van internationale solidariteit is, het ontsteken van een nu nog klein licht, dat helderder kan worden en waardoor allengs de duisternis ook elders in het werelddeel kan worden verdreven. Ik heb de overtuiging, dat de arbeid te Weenen nuttig is en dat hij moet worden verricht. Ik word daarbij gedragen door het besef, dat er, wil Europa niet ondergaan, een uitweg moet worden gevonden uit den jammer van het heden en dat ieder, die daartoe in staat is, zijn medewerking tot dat doel heeft te geven."<sup>74</sup>

#### AANTEKENINGEN

<sup>1</sup> MvBZ, Archief Van Karnebeck, correspondentie inzake de benoeming van Mr. Zimmerman tot Commissaris-Generaal voor Oostenrijk en de hulpverlening aan dit land, Brief van Mensdorff aan Van Karnebeck 2-10-1922, A 194, Telegram van Van Weede aan Van Karnebeck 9-10-1922, Van Weede bevestigt de woorden van Mensdorff naar aanleiding van een gesprek dat hij voerde met Grunberger.

<sup>2</sup> Voor de Burgenlandkwestie zie: Walter Goldinger, *Geschichte der Republik Österreich*. Wien 1962, p. 56-57.

<sup>3</sup> Rotterdams Jaarboekje 2e reeks 9 (1921) XL. Aanvankelijk zou Prof. Mr. M.W.F. Treub de Nederlandse delegatie leiden, maar hij moest zich wegens ziekte terugtrekken.

<sup>4</sup> S116, Brief van Monnet aan Dwight Morrow 16-3-1922

<sup>5</sup> S107 2/3/1, Brief van Salter aan Monnet 20-10-1922; Arthur Salter, *Memoirs of a Public Servant*. London 1961, p. 178-179, Arthur Salter, *Personality in Politics. Studies of Contemporary Statesmen*. London 1947, p. 165-167.

<sup>6</sup> S107 2/3/1, Brief van Salter aan Monnet 20-10-1922.

- 7 S106/Telegrams despatched and received, Telegram van Salter aan Balfour 4-11-1922
- 8 Salter, Personality in Politics, p 166
- 9 MvBZ, Dagboek Van Karnebeek 13-11-1922, NRC 14-12-1922 Blijken de dagboekaan-  
tekening van Van Karnebeek werd ook Colijn genoemd bij de kandidaten voor de functie van  
Commissaris-Generaal, maar ook hij zou weinig kans maken vanwege zijn Duitse gezindheid
- 10 RS19/10B/24S10/24S10, Brief van Monnet aan Hankey 2-11-1922
- 11 S106/ Telegrams despatched and received, Telegram van Salter aan Balfour 4-11-1922
- 12 S106/Telegrams despatched and received, Telegram van Boyden aan Salter 8-11-1922  
Volgens Salter kwam men later tot de conclusie dat het bericht uit de Verenigde Staten op een  
misverstand berustte Zie Salter, Personality in Politics, p 167
- 13 A R Zimmerman, Internationale Arbitrage Leiden 1894
- 14 JH van Stuijvenberg, De Nederlandsche Economische Hoogeschool 1913-1963 Van  
Handelshoogeschool naar Hogeschool voor Maatschappijwetenschappen Rotterdam-'s-Graven-  
hage 1963, p 197 en 215
- 15 A C Mees, In memoriam Dr A R Zimmerman, oud-burgemeester van Rotterdam, in  
Rotterdams Jaarboekje 4e reeks 8 ( 1940) 35, H J Scheffer, November 1918 Journaal van een  
revolutie, die niet doorging Amsterdam 1968, 1971<sup>2</sup>, p 252
- 16 Gemeentearchief van Rotterdam XXVIII F 260, Causerie over de burgemeesters  
Zimmerman, Wytema en Droogleever Fortuyn Gehouden door Mr M Smeding voor de leden  
van Rotterodamum Doorslag Ongedateerd, p 2
- 17 Mededeling van Prof Dr L J Rogier en van Adnaan Pelt
- 18 N van der Blom, Latijn in Rotterdam, in Rotterdams Jaarboekje 6e reeks 6 (1958) 189  
Een aardig portret van de poetische August en een beschrijving van de salon van Johan Carel  
geeft H P G Quack, Herinneringen Amsterdam 1915, p 8-23 en 39-41
- 19 Scheffer, November 1918, p 254-255
- 20 G Puchinger, Colijn en het einde van de coalitie De geschiedenis van de kabinetsformaties  
1918-1924 Kampen 1969, p 35, 47, 60 en 116
- 21 Gemeentearchief van Rotterdam XXVIII F 260, Causerie over de burgemeesters  
Zimmerman, Wytema en Droogleever Fortuyn, p 1
- 22 J M Pattist, Drie burgemeesters, in Bekende Rotterdammers door hun stadgenoten be-  
schreven Rotterdam 1951, p 11-12, Mees, In memoriam Dr A R Zimmerman, p 36-37
- 23 Een aantal voorbeelden, hoe Zimmerman hoge gemeentefunctionarissen op minder fraaie  
wijze uit hun ambt heeft gezet, is te vinden in Jan Nieuwenhuis, Mensen maken een stad  
Rotterdam z j (1955), Gemeentearchief van Rotterdam XXVIII F 260, Causerie over de bur-  
gemeesters Zimmerman, Wytema en Droogleever Fortuyn
- 24 W van Ravesteyn, Rotterdam in het begin der eeuw, in Rotterdams Jaarboekje 6e reeks 6  
(1958) 104-105
- 25 W van Ravesteyn, Iets over de Rotterdamse Raadhuisbouw, in Rotterdams Jaarboekje 6e  
reeks 10 (1962) 160-176
- 26 Geciteerd naar N van der Blom, Sera parsimonia in fundo, in Rotterdams Jaarboekje 6e  
reeks 7 (1959) 102-130
- 27 De Notenkraker 31-12-1927
- 28 Van Ravesteyn, Rotterdam in het begin der eeuw, p 103-104
- 29 Scheffer, November 1918, p 258-262
- 30 Voorwaarts 9-3-1921
- 31 Het typeert Zimmerman overigens om op een openbaar gebouw voor de gewone man  
onverstaanbare woorden te laten aanbrengen
- 32 Van der Blom, Latijn in Rotterdam, p 189-195
- 33 Mees, In Memoriam Dr A R Zimmerman, p 38-39
- 34 NRC 12-5-1922
- 35 Van der Blom, Sera parsimonia in fundo, p 104-107
- 36 Idem, p 113-114, 128
- 37 NRC 9 12-1920
- 38 S109 2/4/2, Telegram van Drummond aan Zimmerman 20-11-1922
- 39 S99 79/9/1, Telegram van Denis aan Salter 14-11-1922, S106/Telegrams despatched and  
received, Telegram van Drummond aan Salter 15-11-1922

40 In de eerste druk van "November 1918" (Amsterdam 1968, p. 261) wakte Schaffer de indruk dat Zimmerman zijn benoeming aan Van Karnebeek te danken had. Hij wees op een brief van de minister aan Drummond van 24-10-1922, waarin gezegd wordt dat Nederland eerder geneigd zou zijn deel te nemen aan de kredietactie voor Oostenrijk, als de Commissaris-Generaal een Nederlander werd, daarbij de naam van Zimmerman noemend. Dit moge een vorm van presste schijnen, op de benoeming van Zimmerman was het niet van invloed. Zimmerman kwam al vanaf begin 1922 voor de functie in aanmerking. In de herfst van dat jaar werd om politieke redenen de voorkeur gegeven aan Boyden. Zimmerman was toen wel een zekere tweede keus. Na de brief van 24-10-1922 werden de onderhandelingen met Boyden gewoon voortgezet en pas toen deze de uitnodiging niet kon aanvaarden, werd Zimmerman benaderd. In de tweede druk van "November 1918" (Amsterdam 1971, p. 3-4) heeft Schaffer het een en ander rechtgezet na kennis genomen te hebben van mijn onderzoekingen in het Volkenbondsarchief.

41 MvBZ A 194, Brief van Buitenlandse Zaken aan Financien 6-10-1922, brief van Van Karnebeek aan Van Weede 12-10-1922.

42 MvBZ A 194, Brief van Van Weede aan Van Karnebeek 6, 23 en 31-10-1922

43 MvBZ, Archief Van Karnebeek, Correspondentie inzake de benoeming van Mr. Zimmerman ..., Brief van Van Karnebeek aan Zimmerman 15-11-1922.

44 Gemeentearchief van Rotterdam, Notulen van de vergaderingen van het college van B en W van Rotterdam 21-11-1922, p. 721.

45 Idem, 24-11-1922, p. 724-725; Maasbode/A 15-12-1922.

46 MvBZ, Archief Van Karnebeek, Correspondentie inzake de benoeming van Mr. Zimmerman ..., Brief van Zimmerman aan Van Karnebeek 23-11-1922.

47 Idem, Brief van Van Weede aan Van Karnebeek 27 en 28-11-1922.

48 NPA Prasidealaken F.31, telegramwisseling tussen Calice en Grunberger, eind november 1922

49 MvBZ, Archief Van Karnebeek, Correspondentie inzake de benoeming van Mr. Zimmerman ..., Telegram van Drummond aan Zimmerman 25-11-1922.

50 S106/Miscellaneous Correspondence and Memoranda, Brief van ... aan Niemeyer 4-12-1922.

51 Volgens Schaffer (November 1918, Amsterdam 1971<sup>2</sup>, p. 2-3) geraakte Zimmerman in een zenuwcrisis, zodra hij voor belangrijke beslissingen stond, vooral wanneer daarbij zijn persoon in het geding was. Een aantal gesprekken met een zenuwarts hielp hem over de crisis heen en gaf hem het zelfvertrouwen terug. Ook voor zijn benoeming tot Commissaris-Generaal zou hij een dergelijke crisis doorgemaakt hebben. Of hij zich in zijn Weense periode onder behandeling heeft gesteld, is niet bekend.

52 S106/Miscellaneous Correspondence and Memoranda, Brief van Avenol aan Niemeyer 21-12-1922, VWA MRP Nr. 248 11-12-1922, Gemeentearchief van Rotterdam, Notulen van de vergaderingen van het college van B en W van Rotterdam 12-12-1922, p. 745, Handelingen van de Gemeenteraad van Rotterdam 12-12-1922, p. 891.

53 Maasbode/A 13-12-1922.

54 Gemeentearchief van Rotterdam, Handelingen van de Gemeenteraad van Rotterdam 13-12-1922, p. 921.

55 De Tribune 22-11-1922,

56 Gemeentearchief van Rotterdam, Handelingen van de Gemeenteraad van Rotterdam 22-11-1922, p. 1188.

57 De Tribune 27-12-1922.

58 AZ 16-12-1922.

59 NFP/M 15-12-1922.

60 Voor de namen van alle personeelsleden zie: George Henri Bousquet, La restauration monétaire et financière de l'Autriche. Paris 1927, p. 44-45.

61 MvBZ, Archief Van Karnebeek, Correspondentie inzake de benoeming van Mr. Zimmerman ..., Brief van Van Weede aan Van Karnebeek 27-11-1922.

62 J.W. Beyen, Het Spelen de Knikers. Een kroniek van vijftig jaren. Rotterdam 1968, p. 115-116

63 NFP/A 21-11-1925

64 NPA Kabinettsakten F 124, Brief van het Commissariaat-Generaal aan het Bureau van de Bondskanselier 4-6-1923

65 NPA Kabinettsakten F.124, Brief van het Commissariaat-Generaal aan het Bureau van de Bondskanselier 10-7-1924

66 S60 nr 4 23-26, Brief van Rost van Tonningen aan Pelt 28-3-1925 Bousquet raakte zozeer onder de indruk van Zimmerman, dat hij zijn boek "La restauration monetaire et financiere de l'Autriche" aan hem opdroeg In een brief van 27-10-1922 aan de schrijver geeft Adriaan Pelt de volgende qualificatie aan enkelen van zijn collegae Van Walré de Bordes was economisch de gelijke van Quesnay, monetair zijn meerdere, financieel zijn mindere. Patzauer had politiek een rijper oordeel dan beiden Later werd Rost van Tonningen door velen beschouwd als de gelijke in bekwaamheid van de andere drie, behalve natuurlijk in politiek opzicht

67 C2 3/5, Brief van De Bordes aan Kerschagl 16 8-1926

68 De ontslagbrief is afgedrukt in De Maasbode/O 15-3-1923

69 C50 10/5, Speech by Mr Zimmerman to the press 29-1-1923

70 Journal Officiel IV (1923) 219, 1-2-1923

71 Nf P/M 18-1-1923 Eenzelfde mening was de Franse gezant te Wenen, Lelievre-Pontalis, toegedaan Bovendien meende hij dat Zimmerman baanbreker kon worden voor hervormingen, die zonder de vredesverdragen te herroepen een einde zouden maken aan de hardheden die de praktijk als onverdedigbaar had gekenmerkt Zie MvBZ, Archief van het gezantschap te Wenen, Dossier 49, 1922-1923, Brief van Van Weede aan Buitenlandse Zaken 15-12-1922

72 R519/10B/24510/24510, Brief van Zimmerman aan Drummond 21-2-1923

73 Maasbode/A 26-2-1923

74 Maasbode/A 6-3-1923

Alvorens nader in te gaan op het optreden van Zimmerman als Commissaris-Generaal, moet eerst nog een korte beschouwing gewijd worden aan de wijze waarop de internationale lening tot stand is gekomen. Tot de emissie van deze lening had de Oostenrijkse regering zich het recht verworven door de ondertekening van de Protocollen van Genève. De opbrengst van die lening, maximaal 650 miljoen gouden kronen en bestemd voor de dekking van de begrotingstekorten in de komende twee jaar, moest gestort worden op een geblokkeerde rekening bij de Nationale Bank in Wenen en mocht alleen na toestemming van de Commissaris-Generaal door de regering aangewend worden. Voordat de lening uitgeschreven kon worden, gingen enige maanden voorbij, zodat er een oplossing moest worden gevonden voor de dekking van het budgettaire deficit gedurende de overgangstijd. De banken in Oostenrijk gaven de regering een voorschot op het goud van de Oostenrijk-Hongaarse Bank, dat na de in het vredesverdrag van Saint Germain voorgeschreven liquidering van die instelling voor Oostenrijk beschikbaar zou komen. Bovendien plaatste de regering bij banken en particulieren in eigen land een paar kortlopende leningen die terugbetaald zouden worden uit de opbrengst van de internationale lening. Frankrijk, Italië en Tsjechoslowakije maakten, door de Protocollen daartoe verplicht, de in het verleden reeds toegezegde voorschotten op de toekomstige hulp uit het buitenland aan de Oostenrijkse regering over. Met deze gelden kon Oostenrijk tot eind februari 1923 het hoofd boven water houden. Op dat moment waren nog 77 miljard papieren kronen beschikbaar, terwijl het tekort maandelijks ongeveer 500 miljard bedroeg. Het buitenland moest dus snel te hulp komen.<sup>1</sup> Maar eerst dienden de regeringen van Frankrijk, Engeland, Italië en Tsjechoslowakije de garanties die zij te Genève in het vooruitzicht gesteld hadden door hun parlementen te laten bekrachtigen.

#### 1. DE PARLEMENTAIRE BEHANDELING VAN DE PROTOCOLLEN VAN GENEVE IN ANDERE LANDEN

In Oostenrijk zelf was men een ogenblik bezorgd over de afloop van de parlementaire behandeling van de Geneefse Protocollen in de genoemde landen. In Engeland immers had Bonar Law in oktober na het aftreden van Lloyd George een nieuw kabinet gevormd, terwijl in Italië de fascisten onder leiding van Mussolini aan de macht waren gekomen.<sup>2</sup> Maar het Engelse parlement gaf op 15 december vlot zijn goedkeuring. Mussolini vond het niet nodig om de volksvertegenwoordiging te raadplegen; Italië deed de zaak af met een Koninklijk Besluit.<sup>3</sup>

In Frankrijk en Tsjechoslowakije dreigden echter moeilijkheden. In het kader van hun oppositie tegen de plannen van de regering hadden de Oostenrijkse socialisten op



hun partijdag in oktober besloten de internationale arbeidersklasse te mobiliseren. Het uitvoerend comité van de zogenaamde 2½e Internationale riep op initiatief van de Franse partij ertoe op in de parlementen, via de pers en op vergaderingen te protesteren tegen de bedreiging van de arbeidersklasse in Oostenrijk door de internationale controle van het grootkapitaal aan de kaak te stellen.<sup>4</sup> In Frankrijk gaf de linkervleugel van de socialistische partij gehoor aan de oproep. De financiële commissie van de *Chambre des Députés* stelde een verslag op, waarin de vervanging van het Volkenbondsplan door een ander met de *Anschluss* of een Donaufederatie als uitgangspunt vóór 1 juli 1923 geëist werd. Minister-President Poincaré wist de goedkeuring van het verslag echter te verhinderen en bracht het parlement ertoe het regeringsbeleid te steunen. Dat gebeurde op de laatste dag van 1922.<sup>5</sup>

Omdat de socialisten in Tsjechoslowakije deel uitmaakten van de regering en dus effectief obstructie zouden kunnen plegen, kwam Karl Renner persoonlijk naar Praag om te vragen of de Tsjechoslowaakse garantie niet afhankelijk gemaakt kon worden van de intrede van de Oostenrijkse socialisten in de regering. De geestverwanten van Renner polsten weliswaar de regering in Wenen, maar toen de reactie daar negatief uitviel, gaven zij hem te verstaan dat de vorming van een regering een binnenlandse aangelegenheid was waarin zij zich niet mochten mengen; bovendien, zo deelden zij nog mee, de garantie werd niet gegeven aan een bepaalde regering, maar aan de staat Oostenrijk. De Tsjechische socialisten beijverden zich nog wel in het parlement om een revisie van de Protocollen en schrapping van alle bepalingen waaraan de Oostenrijkse arbeiders aanstoot konden nemen. Op 21 december werd hier de toezegging bekrachtigd die de regering in Genève had gedaan.<sup>6</sup>

Op deze wijze had de ondertekening van de Protocollen door de vier regeringen rechtsgeldigheid gekregen en zouden deze dus hun belofte om tesamen voor 84% de aflossing van de lening te garanderen moeten waarmaken. Om een volledige garantie voor de aflossing van 650 miljoen gouden kronen te bereiken moesten de resterende 16% nog elders ondergebracht worden. De secretaris-generaal van de Volkenbond nodigde daarom verschillende regeringen uit om tot de Protocollen toe te treden.

Zwitserland bleek bereid een deel van de ontbrekende garantie op zich te nemen en wel zoveel als voor de aflossing van 20 miljoen gouden kronen nodig was. Maar ook hier roerden de socialisten zich, zodat de uitslag van het volksreferendum over de toetreding tot de Protocollen onzeker werd. Daarom vond de regering het beter om van een toetreden af te zien en geen garantie te verstrekken, maar bij bondsbesluit het bedrag als regeringskrediet in het vooruitzicht te stellen. Dat het land dan geen stem in het Controle-Comité kon uitbrengen, achtte zij minder bezwaarlijk, want er waren andere middelen en wegen genoeg om voor de Zwitserse belangen op te komen. Tevens zou deze gang van zaken meer in overeenstemming zijn met de neutraliteitspolitiek van het land, die inmenging in de binnenlandse

aangelegenheden van een andere staat uitsloot In deze zin werd op 6 februari 1923 besloten <sup>7</sup>

Van de Scandinavische landen namen Zweden en Denemarken deel aan de actie Beide staten ondertekenden in april en mei 1923 de Protocollen Ook in België deden zich geen moeilijkheden voor, daar had het parlement al op 21 februari 1923 toegestaan dat de regering de Protocollen zou ondertekenen en een garantie van 2% zou verstrekken Van het aanbod van Spanje om zich voor 4% garant te stellen moest worden afgezien, omdat de parlementaire behandeling pas eind 1923 kon plaatsvinden, de Spaanse regering bood daarom een regeringskrediet van 26 miljoen gouden kronen aan <sup>8</sup>

Tot slot Nederland, waar het motief van de neutraliteit evenals in Zwitserland een rol zou spelen In de avondbladen van 15 februari 1923 verscheen een communiqué van de regering waarin zij meedeelde dat de Nederlandse regering om redenen van internationale solidariteit wilde deelnemen aan de reconstructie van Oostenrijk Van invloed op deze bereidheid waren echter ook de berichten uit het buitenland dat Nederland, waar immers de Commissaris-Generaal vandaan kwam, internationaal een slecht figuur zou slaan, als het afzijdig bleef <sup>9</sup> Echter pas op 4 mei werd bij de Tweede Kamer een wetsontwerp ingediend voor het geven van een garantie van 1% Van Karnebeek, de minister van buitenlandse zaken, had eerst bij zijn collega van financiën, De Geer, een aantal bezwaren moeten wegnemen Deze bezwaren waren van financiële aard Nederland had vergeleken met landen als de Scandinavische en Spanje meer dan genoeg gedaan voor de wederopbouw van Europa en moest, nu het zelf in wat moeilijke omstandigheden verkeerde, zijn beurt maar eens overslaan Voor dit standpunt vond De Geer steun in de *Raad van Bijstand inzake de buitenlandse economische politiek*, een adviescommissie voor de minister van buitenlandse zaken, waan ambtenaren, bankiers (o a het Nederlandse lid van het Financieel Comité, Ter Meulen), economen en mensen uit het bedrijfsleven zitting hadden Omdat het welslagen van de reconstructie volgens de uitgestippelde weg twijfelachtig genoemd moest worden, betekende de garantie op korte termijn betalen De aan Oostenrijk gestelde voorwaarden achtte de Raad vrijwel onvervulbaar, met name die betreffende de staatsbedrijven en het ontslag van ambtenaren, terwijl hij de termijn van twee jaar voor de sanering veel te kort vond De voorgestelde regeling van de garantie was in zijn ogen niet doelmatig en hij gaf er de voorkeur aan dat iedere regering slechts een quote had te garanderen welke in het eigen land ware onder te brengen Tenslotte verwachtte de Raad bij het publiek tegenzin om in te tekenen op de lening gezien de slechte ervaring met Oostenrijkse fondsen in het verleden <sup>10</sup> In de Tweede Kamer werden tijdens de behandeling van het wetsontwerp de bezwaren van De Geer en de Raad van Bijstand gedeeld De geallieerde mogendheden, aansprakelijk voor de verdeling van Europa, waren de aangewezen helpers van Oostenrijk, bovendien voerden zij een politiek ten opzichte van Duitsland, die de Nederlandse economie zodanig beïnvloedde dat het wel eens grote moeite zou kunnen kosten om aan de verplicht-

tingen, voortvloeiend uit de garantie, te voldoen. Toch bleken de meeste afgevaardigden ontvankelijk voor het argument van de internationale solidariteit en wensten daarom Oostenrijk de steun van Nederland niet te onthouden. Wel rees de vraag, vooral bij de liberale Vrijheidsbond en de Anti-Revolutionnaires, of de Nederlandse bijdrage per se gepaard moest gaan met toetreding tot de Protocollen en of niet beter het Zwitserse voorbeeld gevolgd kon worden. Ondertekening van het eerste Protocol hield in erkenning en aanvaarding van de toestand in Centraal-Europa en betekende ipso facto dat Nederland koos voor de Entente, een keuze die indruiste tegen de neutraliteitspolitiek. De plaats in het Controle-Comité kon de Kamer niet aanmerken als voldoende compensatie hiervoor, want met één van de honderd stemmen zou Nederland daar als quantité négligeable telkens overstemd worden. Van Kamebeek wees echter het Zwitsers alternatief van de hand, omdat hij het in het belang van Oostenrijk achtte dat de reconstructie in het ruimere kader van de Volkenbond plaatsvond en niet uitsluitend in de handen van de geallieerden gelaten werd. Daarbij kwam dat de minister een zelfstandig optreden van Nederland beschouwde als een desavouering van de Volkenbond, hetgeen men zich niet kon permitteren; onder de machtsverhoudingen van dat moment moest juist iedereen de ontwikkeling van de Volkenbond zoveel mogelijk bevorderen. Tot slot noemde Van Kamebeek de mogelijkheid van deelneming zonder toetreding tot het eerste Protocol twijfelachtig. Veel afgevaardigden bleven echter het risico van die toetreding te groot vinden en de regering had daarom het wetsontwerp moeten terugnemen, als niet Nolens, fractievoorzitter van de Rooms-Katholieke Staatspartij, om uitstel van behandeling gevraagd had, zogenaamd omdat de Kamer zich nauwelijks over het ontwerp had kunnen beraden, maar in feite om de regering de gelegenheid te geven in Genève te informeren of ondertekening van Protocol I strikt noodzakelijk was. Toen bleek dat de juristen van de Volkenbond geen bezwaren hadden tegen een omwerking van het wetsontwerp in de door de Kamer gewenste richting, bracht de regering de nodige veranderingen aan en gaf de Kamer haar goedkeuring aan de garantieverklaring. Alleen Van Ravesteyn, lid van de communistische fractie, stemde tegen, want hij wilde de politiek van "roof en geweld" van de geallieerden en de volledige financiële en economische "knechting" van Oostenrijk niet sanctioneren. Troelstra, voorzitter van de socialistische fractie, voelde wel wat voor het laatste deel van dit standpunt, maar hij ging ervan uit dat het Oostenrijkse proletariaat slechter af was als er niets gedaan werd. Op de voorlaatste dag van de maand mei gaf ook de Eerste Kamer haar goedkeuring en enige dagen later verscheen de wet in het Staatsblad.<sup>11</sup> Met de Nederlandse deelneming zag de verdeling van de garantie er eind mei als volgt uit:

Engeland	21,8%	Belgie	2%
Frankrijk	21,8%	Zweden	2%
Tsjechoslowakije	21,8%	Denemarken	1%
Italië	18,6%	Nederland	1%

Dit betekende, dat van de 650 miljoen gouden kronen de terugbetaling van 585 miljoen gegarandeerd was <sup>12</sup>

## 2 DE KLEINE LENING

De behoefte aan kredieten zou zich bij de Oostenrijkse regering uiterlijk begin maart doen voelen, zodat er in januari wel een begin gemaakt mocht worden met de onderhandelingen over de lening. Omdat een langlopende lening te veel voorbereidingstijd zou vergen, verleende het Controle-Comité, dat krachtens de Protocolen de technische uitvoering van de kredietactie nader moest bepalen, in zijn bijeenkomst van eind januari de Oostenrijkse regering toestemming voor de uitgifte van een lening van maximaal 3½ miljoen pond sterling (78 620 000 gouden kronen) met een looptijd van twaalf maanden, af te lossen uit de opbrengst van de grote lening <sup>13</sup>

Voor Zimmerman persoonlijk was het totstandkomen van de kleine lening een bijzonder belangrijke aangelegenheid. Zijn besluit om definitief de functie van Commissaris-Generaal te aanvaarden hing immers voor een groot gedeelte af van het voorkomen van een dreigend faillissement van de staat. Het uitblijven van een snelle emissie zou betekenen dat er vanaf maart geen geld meer was en dat de pogingen om Oostenrijk te saneren gestaakt moesten worden. In zijn enige persconferentie te Wenen, halverwege de maand januari, was hij bijzonder optimistisch gestemd en ontkende hij de mogelijkheid van een mislukken van de kredietonderhandelingen. "Toutes les puissances reconnaissent que l'assainissement de l'Autriche est un problème de toute première importance, ce fait a pour conséquence que tous les Etats qui l'ont hautement proclamé, en apposant leur signature aux Protocoles de Genève, feront également à l'avenir tout ce qui est en leur pouvoir pour assurer le succès de l'action de crédits" <sup>14</sup>

Begin februari vertrok een Oostenrijkse delegatie onder leiding van de minister van financiën, Viktor Kienbock, naar Londen om een begin te maken met de onderhandelingen. De hoop van vele kredietbehoeftigen was nog steeds gericht op Londen, speciaal op één persoon: de gouverneur van de Bank van Engeland, Montagu Norman, die over uitstekende relaties beschikte met de voor de kredietverstrekking belangrijke Amerikaanse bankwereld. Volgens Niemeyer en Strakosch, beiden lid van het Financieel Comité, was Norman in financiële aangelegenheden de machtigste man van de wereld.

Montagu Collet Norman, geboren in 1871, kwam uit een geslacht van kooplieden en bankiers die niet zelden hoge posten bekleedden in de Bank van Engeland. Via zijn schoonvader, gouverneur van de Bank, kreeg hij de gelegenheid in de Verenigde Staten bankervaring op te doen en zich te bekwalen in internationale kredietzaken. Tijdens de Eerste Wereldoorlog trad hij sterk op de voorgrond in de Bank van Engeland, in het directiecomité waarvan hij in 1907 was opgenomen en

waar hij zijn in Amerika aangeknoopte relaties kon benutten bij het aantrekken van de op dat moment broodnodige dollars. Ook de regering begon spoedig gebruik te maken van zijn kennis en contacten. Als assistent van de plaatsvervangend gouverneur bouwde hij een zeer nauwe relatie op met Benjamin Strong, de gouverneur van de *Federal Reserve Bank of New York*, en kreeg hij vrij toegang tot het ministerie van financiën in Londen. In 1918 werd hij plaatsvervangend gouverneur en in 1920 gouverneur, welke functie hij tot in 1944 bekleedde.

Het handelen van Norman in de eerste naoorlogse jaren was geheel gericht op het herstel van Londen als centrum van de wereldeconomie. Norman beseftte dat dit niet uitsluitend bereikt kon worden door terug te keren naar de vroegere verhoudingen in het Britse Rijk; het herinnemen van de oude plaatsen in het internationale economische verkeer door andere delen van de wereld vormde evenzeer een voorwaarde. In de herinvoering van de gouden standaard zag hij hét middel om zijn doel te bereiken. Maar stabilisatie van de waarde van de valuta's en bestrijding van de inflatie waren het eerst geboden. Sanering van Centraal-Europa en regeling van de Duitse herstelbetalingen en van de intergeallieerde oorlogsschulden moesten dan ook de hoogste prioriteit krijgen.

De sanering van Oostenrijk werd voor Norman een test-case. Het welslagen ervan zou naar zijn overtuiging de rest van Europa eerder bereid maken de handen ineen te slaan en gezamenlijk de bestaande problemen aan te pakken. Daarom spande hij zich tot het uiterste in voor de plaatsing van de Oostenrijkse lening.<sup>15</sup>

Op aanraden van Niemeyer en Strakosch nam de Oostenrijkse delegatie direct na aankomst contact op met Norman. Deze gaf er de voorkeur aan dat de kleine lening in zoveel mogelijk landen ondergebracht en in de nationale munteenheid gesteld werd. Niet alleen zou daardoor belangstelling voor de grote lening gewekt worden, maar door constructieve samenwerking van de verschillende landen zou in de Verenigde Staten de indruk ontstaan dat Europa zich opmaakte om serieus aan de praktische wederopbouw te beginnen. In de toekomst zou Amerika dan wel gaan meedoen aan dergelijke acties. Men moest er steeds aan herinnerd blijven dat de reconstructie van de door de oorlog geteisterde landen een gemeenschappelijke zaak was en dat iedereen aan het reddingswerk moest bijdragen, omdat de belangen van alle staten met elkaar samenhangen. Een internationale lening in ponden, waarvan het succes bij voorbaat vaststond omdat als het erop aan kwam die hele lening door de Engelse markt geabsorbeerd zou worden, kon deze functie niet vervullen.<sup>16</sup>

De Oostenrijkse delegatie stond enigszins sceptisch tegenover het plan. De uitvoering ervan hing van de bereidwilligheid van te veel banken af en was daarom tijdrovend; op deze manier zou de lening nooit voor het einde van februari kunnen worden uitgegeven. Maar omdat voor het welslagen van de emissie een grote mate van bewegingsvrijheid voor de Bank van Engeland vereist was, stemden de Oostenrijkers toe.

Alvorens te beginnen met de onderhandelingen in de verschillende landen kreeg

Norman van de kant van de Volkenbond het verzoek om voor de plaatsing van de lening te zorgen; hij had uitdrukkelijk hierom gevraagd. De Commissaris-Generaal werd verzocht regelmatig overzichten van de inkomsten uit de douanerechten en het tabaksmonopolie – in de Protocollen genoemd als onderpanden – te verspreiden om zodoende vertrouwen te wekken. Als trustee werd de Zwitserse Nationale Bank aangezocht.<sup>17</sup>

Moelijkheden dreigden omdat Norman tevens verlangde dat de betrokken landen reeds nu zouden verklaren ten behoeve van de grote lening af te zien van hun pandrechten. De Herstelbetalingscommissie die inzake de pandrechten op grond van de herstelbetalingen gerechtigd was een besluit te nemen, maar voor besluiten betreffende de pandrechten op grond van andere vorderingen de goedkeuring van de in aanmerking komende regeringen moest vragen, had in augustus 1922 al de opschorting gedurende twintig jaar van een aantal pandrechten, waaronder die op de inkomsten uit de douanerechten, weten te bereiken. De toen getroffen regeling moest nu worden aangepast, want de Protocollen noemden ook de inkomsten uit het tabaksmonopolie expliciet als onderpand en lieten de mogelijkheid open dat de Commissaris-Generaal nog andere revenuen aanwees; bovendien behoorde vastgelegd te worden dat de opschorting zou gelden ten behoeve van de grote lening. Op 20 februari besloot de Herstelbetalingscommissie tot de aanpassing. Een dag later verzocht zij de regeringen die rechten konden laten gelden op grond van herstell kredieten, haar besluit te bekrachtigen.<sup>18</sup> Van de zijde van Italië werd onmiddellijk protest aangetekend. Het ging niet op om tijdens de onderhandelingen voor de kleine lening reeds vooruit te lopen op de grote lening.

Wat was voor deze houding de reden? In Italië bekeek men de rol die aan Londen bij het totstandbrengen van de lening was toebedacht, met groot wantrouwen. De Bank van Engeland kon de 650 miljoen gouden kronen wel eens in gedeelten gaan opbrengen en dan telkens van Oostenrijk concessies verlangen. In dat geval zou het Italië de nodige moeite kosten om nog iets te maken van de zo zeer begeerde bevoorrechte positie in Oostenrijk.<sup>19</sup> Daarom zag men in Rome in het verzoek van de Herstelbetalingscommissie een aardig middel om, zoals nog ter sprake zal komen, een aantal verlangens ingewilligd te krijgen. Pas in juni zou de Italiaanse regering haar verzet opgeven en kon de pandenkwestie definitief geregeld worden.<sup>20</sup>

Norman liet zijn medewerking niet afketsen op de door eigenbelang ingegeven houding van Italië en beschouwde het besluit van de Herstelbetalingscommissie van 20 februari als een voldoende honorering van zijn wens.<sup>21</sup>

Van de landen die gepolst werden of zij een deel van de kleine lening wilden onderbrengen, deden uiteindelijk Engeland, Frankrijk, België, Zweden, Zwitserland en Nederland mee. De intekening vond plaats op 26, 27 en 28 februari. In Engeland waar meer dan de helft geplaatst werd en in Nederland stond de intekening open voor het publiek; in de overige landen werden de tranches door speciaal voor deze gelegenheid gevormde banksyndicaten genomen. Garanties voor de

aflossing waren gegeven door de regeringen van Engeland, Frankrijk, Italië, Tsjecho-Slowakije (ieder voor 24,5%) en België (voor 2%).<sup>22</sup>

De regeling van deze en andere zaken was met niet geringe moeilijkheden gepaard gegaan. De voorbereidingen werden eind februari afgesloten zodat de lening op 1 maart uitgegeven kon worden, juist op het moment dat Oostenrijk kredieten nodig had. De Oostenrijkse delegatie was zeer verheugd dat deze unieke internationale lening op tijd tot stand was gekomen. "We compare ourselves laughingly to the characters in a popular London farce in the moment, who, to win a bet, had to travel round the world in a incredibly short time and in face of all sorts of obstacles only succeeded in winning their wager at the last possible moment."<sup>23</sup> Van de opbrengst van de lening kon de Commissaris-Generaal tot eind mei de regering het begrotingstekort laten dekken. Dit betekende dat de grote lening begin juni geplaatst moest zijn.

### 3 DE GROTE LENING

Op 15 april 1923 gaf het Controle-Comité toestemming voor de uitgifte van de grote lening. Omdat deze op dezelfde manier tot stand gebracht zou worden als de kleine lening, was het doel van de kleine lening niet alleen geweest Oostenrijk op korte termijn geld ter beschikking te stellen, maar ook ervaring op te doen voor de organisatie van de grote kredietactie die even bijzonder van opzet zou worden.

De voorbereidingen waren reeds eind februari begonnen, dus nog voordat de kleine lening geheel was afgesloten en het Controle-Comité had toegestemd. Norman stelde oprichting van een Comité voor dat de onderhandelingen in de verschillende landen moest voeren; de leden ervan behoorden de Oostenrijkse regering, de Volkenbond en de bankwereld te vertegenwoordigen.<sup>24</sup> De Oostenrijkse gezant te Londen, George Franckenstein, die goede betrekkingen onderhield met de Engelse financiële kringen en zich actief met de kleine lening had beziggehouden, nam zitting in het Comité namens zijn regering. De Volkenbond wees als zijn vertegenwoordiger F.H. Nixon aan; deze had kort tevoren de leiding van de economische en financiële sectie van het Volkenbondssecretariaat aan Arthur Salter overgedragen. Voor de banken ging Peter Bark optreden, vóór de Russische revolutie minister van financiën in het Tsarenrijk, sinds 1917 bankmanager in Engeland en als zodanig vertrouwensman van Norman.<sup>25</sup>

Het was de bedoeling om in totaal 585 miljoen gouden kronen netto bij elkaar te brengen, omdat de garantie voor de aflossing van een groter bedrag niet verzekerd was. Daarmee zouden de behoeften van de schatkist tot juli 1924 gedekt zijn. Verder kon de regering dan de binnenlandse leningen, de buitenlandse voorschotten en de kleine lening terugbetalen en in de kosten van de grote lening gedurende het eerste jaar voorzien.<sup>26</sup>

Evenals bij de kleine lening moesten talrijke documenten opgesteld worden. Het

belangrijkste was de *General Bond*, het algemeen contract van de *Garantierte Österreichische Staatsanleihe 1923-1943*, zoals de lening officieel ging heten. De *General Bond* werd op 31 mei te Genève door het Controle-Comité, de Commissaris-Generaal en de Oostenrijkse minister van financiën ondertekend.<sup>27</sup>

Als trustee werd opnieuw de Zwitserse Nationale Bank aangezocht, maar deze weigerde, waarschijnlijk onder de druk van de regering te Bern die wilde dat Zwitserland buiten de controle op Oostenrijk bleef. Zimmerman opperde de mogelijkheid nu de Nederlandse Bank te vragen en voor de eventueel in de Verenigde Staten op te leggen tranche een Amerikaanse Trust Maatschappij op te richten.<sup>28</sup> Deze gedachte leefde ook bij de Amerikaanse gezant in Wenen.<sup>29</sup>

Toen echter besloten werd tot een college van personen, eiste Italië dat in dat geval een van hen een Italiaan zou zijn, bevreesd als het was dat de trustees anders zonder Italiaanse toestemming zich konden gaan bemoeien met het beheer van de Oostenrijkse activa.<sup>30</sup> Zimmerman protesteerde hiertegen; om politieke intriges te voorkomen moest men niet iemand uit een nabuurstaat van Oostenrijk of uit een van de landen die een permanente zetel in de Volkenbondsraad hadden, benoemen.<sup>31</sup> Op 21 juli werden dan ook op verzoek van het Financieel Comité Albert Janssen, lid van het Financieel Comité en directeur van de Nationale Bank van België, Marcus Wallenberg, directeur van de Stockholms Enskilda Bank en lid van het Financieel Comité, en Nelson Dean Jay, partner van de Amerikaanse bank Morgan & Co te Parijs, door de Volkenbondsraad als trustee aangewezen.<sup>32</sup>

De rol van Zimmerman en zijn bureau bleef, zoals dat ook bij de kleine lening het geval was geweest, hoofdzakelijk beperkt tot het voeren van propaganda. Speciaal hiermee belast was Adriaan Pelt die daarbij te werk ging volgens een op het Volkenbondssecretariaat ontworpen schema. Hij stelde korte communiqués en wekelijkse brieven op, die via de bestaande persagentschappen en het secretariaat te Genève over de hele wereld hun verspreiding vonden. In de regel verschenen de communiqués driemaal per week en boden informatie over alle mogelijke zaken: het budget, de reorganisatie van de overheid, de Nationale Bank. Was er over een bepaald onderwerp slecht nieuws te melden, dan wachtte Pelt enige tijd met het communiqué totdat de cijfers over een wat langere periode wel een gunstig beeld konden oproepen. Om dezelfde reden verscheen de wekelijkse brief die dieper op de zaken inging, vaak iedere twee of drie weken. In de *Monthly Summary of the League of Nations* werd iedere maand een overzichtsartikel van de hand van Pelt opgenomen. Van dit periodiek verscheen in maart een speciaal supplement over Oostenrijk. Ook korte samenvattingen van de rapporten van de Commissaris-Generaal aan de Volkenbond dienden als propagandamiddel.<sup>33</sup>

Het effect van de publiciteitscampagne werd zeer geschaad door de in januari van dat jaar begonnen Roerbezetting of, zoals Pelt het uitdrukte: "The German question is killing Austrian publicity." Alleen in de Angelsaksische landen gold Oostenrijk als een precedent voor de reconstructiepolitiek in Europa, terwijl het in de ogen van andere slechts een klein deel van de Europese problematiek uitmaakte



en een interessant proefgeval was waaraan men niet te snel zijn geld moest wagen.<sup>34</sup>

Extra aandacht kreeg de propaganda voor Amerika. Het was immers Normans bedoeling dat ook de Verenigde Staten zouden gaan meewerken aan de wederopbouw van Europa. Deelneming was niet uitgesloten. Amerikaanse bankiers hadden belangstellend geïnformeerd naar de modaliteiten van de kleine lening en de Amerikanen te Londen hadden aangeraden via Zimmerman, die goede betrekkingen onderhield met de vertegenwoordigers van Amerikaanse bladen te Parijs, en via de Oostenrijkse gezant te Washington flink reclame te maken.<sup>35</sup> De Amerikaanse bankier Morgan en ook Norman oefenden pressie uit op Zimmerman om een propagandareis door de Verenigde Staten te maken. Hoe aanlokkelijk zo'n reis ook was, Zimmerman had de nodige bezwaren. In de eerste vier en een halve maand dat hij in functie was, had hij al zes weken buiten Oostenrijk doorgebracht. Van een nieuwe langdurige afwezigheid zouden naar zijn verwachting de Oostenrijkers in zoverre profiteren dat zij wel leningsgelden zouden verbruiken, maar bezuinigingen zolang zouden opschorten. Alleen als een krachtige persoonlijkheid, bijvoorbeeld Salter, hem kwam vervangen, wilde hij gaan. In Genève was men er echter tegen dat een lid van het Volkenbondssecretariaat enige tijd de plaats van de Commissaris-Generaal innam, omdat dan de Volkenbond rechtstreeks bekritiseerd kon worden en er politieke moeilijkheden konden ontstaan. Tenslotte kwijtte Norman zich tijdens zijn jaarlijks bezoek aan de Verenigde Staten van de taak die hij Zimmerman had toebedacht.<sup>36</sup> Zimmerman zelf ontving, zo vaak als de gelegenheid zich voordeed, Amerikaanse journalisten die in Europa vertoefden, terwijl Pelt hen voorzag van foto's en biografische schetsjes van de Commissaris-Generaal.<sup>37</sup>

Ook stelde Zimmerman nog een verklaring op waarin hij een overzicht gaf van de gebeurtenissen sinds oktober 1922. Deze verklaring die in de aan de lening deelnemende landen tesamen met de prospectus werd verspreid, bevatte een gunstig en vertrouwen wekkend beeld van Oostenrijk en moest het publiek gewillig maken voor de intekening op de lening.<sup>38</sup> In deze tijd, zo schreef Zimmerman aan Salter, "I try as best as I can to play the role of Janus, the man with the two faces: only with this difference – if I recollect rightly the two faces of Janus (were)... exactly the same, whereas I have to show a face with a certain expression to the Austrian Government and a face with an utterly different expression to the public and to all who can influence the good will of the financiers."<sup>39</sup>

Tegelijkertijd dat de propaganda gaande was, ontplooiden de leden van het op instigatie van Norman gevormde voorbereidend Comité grote activiteit. Zij reisden over Wenen, waar ze onder meer bij de Commissaris-Generaal instructies haalden, naar Italië, Zwitserland, Frankrijk, Engeland, België en Nederland, terwijl zij in Parijs opgezocht werden door bankvertegenwoordigers uit de Scandinavische landen, Tsjechoslowakije, Spanje en de Verenigde Staten. De Roerbezetting speelde ook hen danig parten; zij versterkte de twijfelachtige mening in Amerika

over Europa en dat deed de Oostenrijkse zaak die nog steeds als hopeloos beschouwd werd, geen goed. Bovendien had het Comité de verwachting dat de plotselinge herleving van de economie in de Verenigde Staten het kapitaal binnenslands zou houden.<sup>40</sup>

Franckenstein, Bark en Nixon stootten om deze en andere redenen telkens weer op moeilijkheden. De Fransen konden niet vergeten dat Oostenrijk hun vijand in de oorlog was geweest. De Roerbezetting eiste bovendien veel geld op. Van de 250 miljoen francs die het Comité wilde onderbrengen, werden er slechts 150 toegestaan en het banksyndicaat nam niet meer dan 25% voor zijn rekening.

In Italië dat reeds voldoende ergernis wekte door de goedkeuring van het besluit van de Herstelbetalingscommissie lange tijd in onzekerheid te houden, ging het niet veel beter. Van de 250 miljoen lire konden er niet meer dan 200 geplaatst worden. In Nederland had het comité gehoopt 25 miljoen gulden bijeen te kunnen brengen, maar het kreeg van Ter Meulen, die als vertegenwoordiger van het banksyndicaat onder leiding van Hope & Co de onderhandelingen voerde, te horen dat er voor hooguit 3 miljoen een beroep gedaan zou kunnen worden op de Nederlandse markt en nog wel pas, als de zekerheid bestond dat het totale bedrag van de lening opgebracht werd.<sup>41</sup> Volgens Ter Meulen was de belangstelling nihil. De bankiers waren niet geneigd geld te geven, zolang de mogelijkheden die zich achter het reconstructieschema gesteld hadden, een wederopbouw van Duitsland verhinderden. De minimale garantie die de Nederlandse regering gegeven had, werd uitgelegd als een teken van gering vertrouwen in het wederopbouwprogramma van Oostenrijk. Dat Nederland toch zou deelnemen aan de lening, was, zo besloot Ter Meulen, te danken aan de aanwezigheid van Zimmerman in Wenen; die wilde men niet in de steek laten.<sup>42</sup>

In het geval van de Verenigde Staten boekte de propaganda van het Commissariaat-Generaal en de Bank van Engeland heel wat meer succes. De onderhandelingen die in Parijs gevoerd werden met een vertegenwoordiger van Morgan & Co, verliepen erg vlot. Binnen enkele dagen kwam een akkoord tot stand. Amerika zou deelnemen, als het bedrag van de hele lening geplaatst werd en alle tranches door banksyndicaten genomen werden. Toen de Franse houding bekend werd en het bleek dat men in verschillende landen minder had kunnen plaatsen dan verwacht was, kwam het akkoord weer op losse schroeven te staan. Maar het Franse syndicaat verzekerde dat de Franse tranche wel opgebracht werd en de Bank van Engeland verhoogde het Engelse aandeel van 6 miljoen pond tot 10 en later tot 14 miljoen.

Verontrust door de moeizame onderhandelingen en het karige resultaat, vooral in Nederland, besloot Zwitserland niet meer dan 25 van de gevraagde 100 miljoen francs op zich te nemen.

De onderhandelingen met andere leden leverden geen bijzondere moeilijkheden op. In Oostenrijk zelf wist men de uitgifte van een tranche in dollars tot stand te brengen. Zimmerman nam er persoonlijk aan deel, voor 5000 dollar.<sup>43</sup>

In de meeste landen vond de intekening in de maand juni plaats. Alleen in Frankrijk en Italië gebeurde dat in de tweede helft van juli. In Nederland was het resultaat in tegenstelling tot hetgeen de bankiers voorspeld hadden, zo overweldigend, dat velen niet aan bod kwamen; zelfs uit het buitenland meldden zich mensen die in eigen land net te laat waren geweest. Even succesvol verliep de intekening in de Verenigde Staten, Engeland en Zweden.<sup>44</sup>

De aflossing van de lening die netto 585 miljoen gouden kronen bedroeg, was als volgt gegarandeerd:

Engeland	24,5%	Zweden	2,0%
Frankrijk	24,5%	Belgie	2,0%
Tsjechoslowakije	24,5%	Nederland	1,0%
Italië	20,5%	Denemarken	1,0%

Het bedrag van 585 miljoen kon nog verhoogd worden tot 631 miljoen, als de regering gebruik maakte van de Zwitserse en Spaanse regeringsskredieten.<sup>45</sup>

De Bank van Engeland, of liever gezegd Norman, had het gestelde doel bereikt. Amerika was betrokken bij de wederopbouw van Europa en voor het eerst in de geschiedenis namen vele landen deel aan een actie tot redding van een oude vijand. Het voorbereidend Comité kon ontbonden worden. "In face of the dangers and difficulties we have encountered at every step during the past three months", noteerde Franckenstein in zijn memoires, "we feel like the horseman who rode across the frozen waters of Lake Constance, and only realized that he had done so when he reached the further bank, and thanked God for his escape from drowning."<sup>46</sup>

#### AANTEKENINGEN

<sup>1</sup> Rudolf Freund, Die Genfer Protokolle. Ihre Geschichte und Bedeutung für das Staatsleben Deutschösterreichs. Berlin-Leipzig 1924, p. 76-78, 88-89.

<sup>2</sup> NFP/M 23-10-1922.

<sup>3</sup> Gottlieb Ladner, Seipel als Überwinder der Staatskrise vom Sommer 1922. Zur Geschichte der Entstehung der Genfer Protokolle vom 4 Oktober 1922. Wien-Graz 1964, p. 179-180.

<sup>4</sup> AZ 22-10-1922.

<sup>5</sup> NPA Liasse Österreich 8/IV K 345, Gezantschapsbericht uit Parijs 6-10-1922, NPA K.59, Gezantschapsbericht uit Parijs 4-1-1923

<sup>6</sup> NPA K 62, Gezantschapsbericht uit Praag 21 en 26-10-1922; AZ 28-10-1922.

<sup>7</sup> NPA K.14, Gezantschapsbericht uit Bern, 12, 18, 24 en 26-10-1922, 28-11-1922, 19-1-1923, 6-2-1923.

<sup>8</sup> Rudolf Karl, Die österreichische Volkerbundanleihe. Materialien und Daten nach dem Stande vom 31 Dezember 1924. Wien 1925, p. 65-68.

<sup>9</sup> MvBZ A 194, Rapport inzake de vergadering van het Controle-Comité 27, 29 en 30 januari (1923) te Parijs, opgesteld door Patijn, die Nederland op die vergadering vertegenwoordigde

<sup>10</sup> Joh. de Vries (uitg.), Herinneringen en dagboek van Ernst Heldring 1871-1954. Utrecht 1970, p. 238-239 en 461, MvBZ A 194, Notulen van de 81e vergadering van de Raad van Bijstand 6-11-1922 en brief van de voorzitter van de Raad aan de Minister van Buitenlandse Zaken, op of kort na 6-11-1922.

<sup>11</sup> Verslag van de Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal 1922/23, p. 2251, 2309-2320, 2352 en bijlage nr. 446, Verslag van de Handelingen van de Eerste Kamer der

- Staten Generaal 1922/23, p. 830-831, 834, 869, NPA K 27, Gezantschapsbericht uit Den Haag 6 en 15-2-1923 12 en 25-5-1923 CSO 10/5, Brief van Pelt aan Nixon 22-5-1923
- <sup>12</sup> Wilhelm Ixner (Hrsg.), Zehn Jahre Wiederaufbau Die staatliche, kulturelle und wirtschaftliche Entwicklung der Republik Österreich 1918-1928 Wien 1928, p. 284
- <sup>13</sup> Viktor Kienbock, Das österreichische Sanierungswerk Stuttgart 1925, p. 34, Rudolph Hoppichler, Österreich und der Völkerbund Dissertation Innsbruck 1942, p. 109
- <sup>14</sup> Texte d'une déclaration faite à la presse viennoise par le Commissaire Général 17-1-1923, in Première Rapport du Commissaire Général de la Société des Nations pour l'Autriche Période du 15 décembre 1922 au 15 janvier 1923, p. 29-30
- <sup>15</sup> Deze passages berusten op Andrew Boyle, Montagu Norman A Biography London 1967, Henry Clay, Lord Norman London 1957 John Giuseppi, The Bank of England A history from its foundation in 1694 London 1966, p. 146-183, J.W. Beyen, Het Spel en de Knikkers Een kroniek van vijftig jaren Rotterdam 1968, p. 113-114
- <sup>16</sup> I A 1923/51546, Brief van aan Simon 21-6-1923
- <sup>17</sup> NPA Liasse Österreich 8/IV K 347, Gezantschapsbericht uit Londen 8-2-1923 Protokoll über eine Besprechung, welche am 7 Februar 1923 in London in der österreichischen Gesandtschaft stattgefunden hat
- <sup>18</sup> Decision no. 2400 de la Commission des Réparations 20-2-1923, in Troisième Rapport du Commissaire Général de la Société des Nations pour l'Autriche Période du 15 février au 15 mars 1923, p. 31 lettre en date du 21 février 1923 du Secrétaire Général de la Commission des Réparations aux représentants des pays suivants Danemark, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie, Norvège, Pays-Bas, Suède, Suisse, in La restauration financière de l'Autriche Exposé général, accompagné des documents principaux Genève 1926, p. 164-165
- <sup>19</sup> NPA Liasse Österreich 8/IV K 347, Telegrammen van Kwiatkowski uit Rome 14, 18, 19 en 26-2-1923
- <sup>20</sup> Lettre en date du 7 juin 1923 du Secrétaire Général de la Commission des Réparations au Ministre d'Autriche à Paris, in Sixième Rapport du Commissaire Général de la Société des Nations pour l'Autriche Période du 15 mai au 15 juin 1923, p. 25, en in La restauration financière de l'Autriche, p. 165-166
- <sup>21</sup> NPA Liasse Österreich 8/IV K 347, Gezantschapsbericht uit Londen 20-2-1923
- <sup>22</sup> Troisième Rapport du Commissaire Général de la Société des Nations pour l'Autriche Période du 15 février au 15 mars 1923, p. 2-3 en 14-15 (Emprunt Autrichien Provisoire à court terme)
- <sup>23</sup> George Franckenstein, Facts and Features of my life London-Toronto-Melbourne-Sydney 1939, p. 252 George Franckenstein, The Big Austrian Loan, in The Contemporary Review vol. 124 (1923) 436
- <sup>24</sup> NPA Liasse Österreich 8/IV K 347, Gezantschapsbericht uit Londen 21-2-1923
- <sup>25</sup> AVA MRP Nr. 264 1-3-1923, CS 4/7, Brief van Zimmerman aan Niemeyer 14-3-1923 en aan Ter Meulen 24-3-1923
- <sup>26</sup> I A 1923/29429, Brief van Kienbock aan Zimmerman 11-4-1923
- <sup>27</sup> Sixième Rapport du Commissaire Général de la Société des Nations pour l'Autriche Période du 15 mai au 15 juin 1923, p. 17-24
- <sup>28</sup> CS 4/7, Brief van Zimmerman aan Ter Meulen 24-3-1923
- <sup>29</sup> NPA Liasse Österreich 8/IV K 347, Autzeichnung über mein (= Franckenstein) heutiges Gespräch mit dem amerikanischen Gesandten Mr. Washburn Wien 12-3-1923
- <sup>30</sup> CS 4/7, Brief van Schuller aan Grunberger 23-3-1923
- <sup>31</sup> CS 4/7, Brief van Zimmerman aan Strakosch 30-3-1923
- <sup>32</sup> Journal Officiel IV (1923) 856
- <sup>33</sup> CSO 10/5, Brief van Pelt aan Nixon 22-5-1923
- <sup>34</sup> CSO 10/6 Brief van Zimmerman aan Niemeyer 9-4-1923, CSO 10/5, Brief van Pelt aan Nixon 22-5-1923
- <sup>35</sup> NPA Liasse Österreich 8/IV K 347, Gezantschapsbericht uit Londen 22-2-1923
- <sup>36</sup> CS 4/8I, Nota van Van Walré de Bordes 27-4-1923, C6 4/8c, Memo re an eventual journey of Dr. Zimmerman to the USA in connection with the Austrian loan 24-4-1923, telegram van Salter aan Zimmerman 25 en 29-4-1923, brief van Drummond aan Zimmerman 26-4-1923
- <sup>37</sup> CS 4/7, Brief van Zimmerman aan Niemeyer 9-4-1923

- <sup>38</sup> Karl, Die österreichische Volkerbundanleihe Wien 1925, p 106-115
- <sup>39</sup> S109 2/4/2, Brief van Zimmerman aan Salter 12-1-1923
- <sup>40</sup> Franckenstein, Facts and Features of my life, p 254-255 Franckenstein, The Big Austria Loan, p 437
- <sup>41</sup> FA 1923/51546, Brief van aan Simon 21-6-1923
- <sup>42</sup> C50 10/5, Brief van Pelt aan Nixon 22-5-1923
- <sup>43</sup> NTP/M 12-6-1923
- <sup>44</sup> NPA K 27, Gezantschapsbericht uit Den Haag 18-6-1923
- <sup>45</sup> Freund, Die Genfer Protokolle, p 85
- <sup>46</sup> Franckenstein, Facts and Features of my life, p 259

## 1. DE CONTROLE VAN DE COMMISSARIS-GENERAAL OP HET BUDGET

Geruime tijd vóór de ambtsaanvaarding van Zimmerman, namelijk op 28 november 1922, had de Oostenrijkse regering een op het eerste gezicht waterdicht systeem ontworpen om binnen de budgettaire grenzen te blijven, die door de Provisorische Delegatie van de Volkenbond voor 1923 en 1924 waren aangegeven. Alle in de begroting voorkomende instanties hadden voordien het recht zelf hun uitgaven vast te stellen, waardoor het voor het ministerie van financiën vaak moeilijk was om een duidelijk overzicht te krijgen van de bestaande plannen. Nu moesten zij voortaan vóór de 26e van iedere maand het ministerie gespecificeerde opgaven verstrekken van de uitgaven voor de volgende maand en tevens van de te verwachten inkomsten. Op de eerste van die maand zou het ministerie meedelen, welke betalingen er gedaan konden worden. De maximale hoogte daarvan was vastgesteld door de Provisorische Delegatie en kon in principe niet overschreden worden. Ter dekking van de uitgaven kon het ministerie, als de inkomsten niet toereikend waren, een beroep doen op de onder het beheer van de Commissaris-Generaal staande middelen. Beliepen de totale uitgaven meer dan was toegestaan, dan schrapte het ministerie de noodzakelijke bedragen, daarbij rekening houdend met de relatieve belangen van de taken van de verschillende departementen. Voor iedere uitgave die niet in de *prealable*, zoals de maandelijks begroting ging heten, was opgenomen, moest aan het ministerie toestemming gevraagd worden. Die werd pas gegeven, nadat er voor de extra-uitgave een dekking was gevonden. Dat kon gebeuren door vermeerdering van de inkomsten of door opschorting van andere betalingen, hetzij van de aanvrager zelf, hetzij van een andere instantie. Bleek uit de balans, die op de tiende, later op de twaalfde van iedere maand over de vorige maand opgesteld en bij het ministerie ingeleverd moest zijn, dat een departement toch meer had uitgegeven dan was toegestaan, dan werd dat in de begroting van de daaropvolgende maand verrekend. Maar kwam zo iets tweemaal achter elkaar voor, dan verloor de betreffende instantie het recht om zelf haar uitgaven vast te stellen, een papieren dreiging die in de praktijk geen consequenties heeft gehad.<sup>1</sup> De verantwoordelijkheid tegenover de Commissaris-Generaal voor het in acht houden van de budgettaire grenzen droeg het ministerie van financiën en op zijn beurt tegenover het ministerie ieder departement voor zijn deel van de begroting. Kort na Zimmermans komst werd de financiële controle door het ministerie van financiën verder uitgebouwd. De afdelingen van het ministerie die zich bezighielden met het toezicht op de budgettaire werkzaamheden van de verschillende departementen, werden ook op het betreffende departement ondergebracht. Zimmerman had op deze decentralisatie aangedrongen in de verwachting dat een

correcte afwerking van alle financiële handelingen erdoor bevorderd werd.<sup>2</sup>

In dit nieuwe systeem verdween de feitelijke financiële onafhankelijkheid van iedere instantie. Betalingen zonder toestemming en zonder medeweten van het ministerie van financiën konden niet meer verricht worden. Het werken met *prealables* werd als een zo deugdelijke vorm van interne controle beschouwd dat het systeem na het einde van de saneringsactie gehandhaafd bleef.<sup>3</sup>

De maandelijkse begrotingen boden de Commissaris-Generaal het meeste houvast bij het uitvoeren van zijn taak: het aandringen en toezicht houden op een zodanige uitvoering van de wederopbouwwet, dat de uitgaven langs de door de Provisorische Delegatie aangegeven lijnen zouden afnemen. Voor het dekken van de begrotingstekorten was de regering aangewezen op de middelen die gestort waren op de onder het beheer van de Commissaris-Generaal staande rekeningen: aanvankelijk de buitenlandse voorschotten op de internationale lening (rekening C) en de opbrengst van de binnenlandse lening (rekening B), straks de opbrengst van de internationale lening (rekening B). De mate waarin de regering iedere keer een beroep kon doen op de rekeningen B en C, stond ter beoordeling van de Commissaris-Generaal. De regering was dus gedwongen om de *prealables* aan hem ter goedkeuring voor te leggen. Overschreed een *prealable* de voorgeschreven grenzen of vond de Commissaris-Generaal anderszins de aan hem gevraagde middelen te omvangrijk, dan kon hij de minister van financiën dwingen tot verdergaande bezuinigingsmaatregelen, zodat de regering meer uitgaven zelf kon doen en van de geblokkeerde rekeningen minder gelden behoeften te worden vrijgegeven. De controle vooraf door de Commissaris-Generaal werd gecompleteerd door de goedkeuring van de balans die hem steeds op de 15e van iedere maand werd voorgelegd en die hem de gelegenheid gaf om na te gaan of de door hem vrijgegeven gelden gebruikt waren voor de opgegeven doeleinden, en om zijn maatregelen te treffen, als mocht blijken dat men de door hem goedgekeurde *prealable* toch te boven was gegaan.<sup>4</sup>

De gang van zaken was kort samengevat als volgt. Op de 26e van iedere maand beschikte het ministerie van financiën over de wensen van de verschillende departementen aangaande de uitgaven voor de volgende maand. Het ging dan na of die wensen verantwoord waren en de uitgaven binnen het kader van het Volkenbondspan gerealiseerd konden worden. Zo niet, dan werden er wijzigingen aangebracht. Daarna werd de *prealable* voorgelegd aan de Commissaris-Generaal die na bestudering op zijn beurt eventueel wijzigingen liet aanbrengen. De controle achteraf door het ministerie van financiën werd gevolgd door die van de Commissaris-Generaal. Deze zoveel mogelijk uitgebalanceerde budgettering leek de mogelijkheid te bieden om op het juiste tijdstip, op 1 januari 1925, de begroting in evenwicht te hebben met een uitgavenpost van maximaal 350 miljoen gouden kronen. Maar er zou vaak genoeg van de uitgestippelde weg worden afgeweken, omdat de financiële ontwikkeling aanvankelijk tegen de verwachting in gunstiger uitviel. De Provisorische Delegatie was er bij het opstellen van het schema van uitgegaan dat de internatio-

nale lening geheel nodig zou zijn voor de dekking van het tekort gedurende de eerste twee jaren, omdat de inkomsten die berekend waren aan de hand van een toen verantwoord geachte belastingdruk, de uitgaven niet voldoende zouden dekken. Toen de inkomsten sneller stegen dan berekend was, was het moeilijk zowel voor de regering als voor de Commissaris-Generaal om bij de *prealables* de maatstaven aan te leggen die bedacht waren voor een geheel andere situatie.

In § 7 van hoofdstuk I zijn reeds de budgettaire grenzen aangegeven, zoals de Provisorische Delegatie die had vastgelegd. Hieronder volgen zij nog eens, nu omgerekend in miljarden papieren kronen (1 gouden kroon = 14.400 papieren kronen):

	van 1-1-1923 tot 30-6-1923	van 1-7-1923 tot 31-12-1923	van 1-1-1924 tot 30-6-1924
uitgaven	8.203,7	7.715,5	6.881,8
inkomsten	4.135,2	5.434,7	6.268,2
tekort	4.068,5	2.280,8	613,6
	van 1-7-1924 tot 31-12-1924	vanaf 1-1-1925	
uitgaven	6.320,2	5.040	
inkomsten	6.640,3	7.045,6	
overschot	320,1	2.005,6	

Omdat de bedragen berekend waren als gouden zij voor een geheel dienstjaar, betekende dit dat per maand gemiddeld de volgende cijfers in de *prealables* mochten verschijnen.

	van 1-1-1923 tot 30-6-1923	van 1-7-1923 tot 31-12-1923	van 1-1-1924 tot 30-6-1924
uitgaven	683,6	642,9	573,5
inkomsten	344,6	452,8	522,4
tekort	339	190,1	51,1
	van 1-7-1924 tot 31-12-1924	vanaf 1-1-1925	
uitgaven	526,7	420	
inkomsten	553,3	587,1	
overschot	26,6	167,1	

Aan de hand van deze cijfers nam Zimmerman zijn beslissingen over de aan hem ter goedkeuring voorgelegde *prealables*. In principe ging hij zo te werk dat de



regering aan het begin van iedere periode uitgaven kon doen die boven het gemiddelde lagen, maar dan dwong hij haar de achterstand in de loop van de resterende maanden in te halen <sup>5</sup> De volgende tabel laat zien, wat de totale inkomsten en uitgaven gedurende een periode moesten zijn

	van 1-1-1923 tot 30-6-1923	van 1-7-1923 tot 31-12-1923	van 1-1-1924 tot 30-6-1924
uitgaven	4 101,8	3 857,7	3 440,9
inkomsten	2 067,6	2 717,3	3 134,1
tekort	2 034,2	1 140,4	306,8
	van 1-7-1924 tot 31-12-1924	vanaf 1-1-1925	
uitgaven	3 160,1	2 520	
inkomsten	3 320,2	3 522,8	
overschot	160,1	1 002,8	

Van al deze cijfers waren die van de inkomsten de minst belangrijke om het evenwicht op de begroting te herstellen. Want vergroting van de inkomsten moest gepaard gaan met een stijging van de belastingdruk en kon dus slechts in beperkte mate gerealiseerd worden. Het doel van de sanering moest, naar de gangbare opvatting van die dagen, vooral bereikt worden door vermindering van de uitgaven, hetgeen echter alleen mogelijk was als tegelijkertijd de overheidsdienst gereorganiseerd en aangepast werd aan de reële behoeften van de staat.

In het algemeen hield Zimmerman zich streng aan het schema van de Provisonische Delegatie, omdat "jedes Überschreiten dieser Ziffern das innerhalb zwei Jahren zu erreichende Gleichgewicht des Budgets gefährden würde". Bovendien voelde hij zich moreel verplicht tot deze houding, want een andere handelwijze oordeelde hij in strijd met de hem door de Volkenbondsråd opgelegde taken <sup>6</sup>

Het gevolg hiervan was dat het cijfer een centrale factor dreigde te worden bij het opstellen van de maandelijks begrotingen. De regering vroeg zich niet meer in de eerste plaats af in welke behoeften voorzien moest worden, maar op welke wijze overschrijding van de budgettaire grenzen vermeden kon worden. Toen in januari en februari 1923 het tekort hoger was berekend dan toegestaan en Zimmerman geest had dat de regering zich in de volgende twee maanden aan het gemiddelde zou houden en dat daarna de achterstand werd ingehaald, moest het ministerie van financiën de verschillende departementen erop wijzen dat als er niet voldoende bespaard werd, in de begroting bedragen geschrapt zouden worden waarvan de gevolgen wel eens zeer moeilijk te verdragen waren. "Diese gewisz nicht wünschenswerte Konsequenz kann nur dann vermieden werden, wenn in den Voranschlägen März und April von keiner Dienststelle mehr als der 12 Teil des im zweiten Entwurf des Bundesvoranschlages 1923 vorgesehene Kreditbetrages und

in den Voranschlägen Mai und Juni nur jener Differenzbetrag in Anspruch genommen wird, welcher nach Abzug der allfälligen Überschreitungenbeträge im Jänner und Februar vom 12. Teil des Jahresvoranschlagebetrages verbleibt.”<sup>7</sup>

## 2. DE ONTWIKKELING IN 1923

Reeds in de *prealable* voor februari 1923 waren zodanige bedragen geschrapt dat voor het uitblijven van een behoorlijke uitvoering van verschillende taken gevreesd moest worden. Om nu te voorkomen dat hetzij in het bestuursapparaat hetzij in de staatsbedrijven storingen optraden, vond men het in regeringskringen noodzakelijk om over een reserve te beschikken, waarmee zonodig te hulp geschoten kon worden; deze reserve moest uit de onder het beheer van de Commissaris-Generaal staande middelen ter beschikking gesteld worden. Zimmerman weigerde; gelden waarvoor hij de verantwoordelijkheid droeg, mochten alleen besteed worden ter dekking van een tekort.<sup>8</sup>

In de belasting sfeer deed zich echter onverwacht een gunstige ontwikkeling voor, die het de regering toch mogelijk maakte om over een vrije reserve te beschikken. Na afloop van het eerste semester van 1923 bleek niet alleen dat de uitgaven geringer waren dan de *prealables* hadden aangegeven, maar ook dat het tekort minder groot was dan berekend en zelfs beneden het schema van de Provisorische Delegatie bleef dankzij de hogere opbrengst van de belastingen. Waarom had Zimmerman de vorming van de reserve niet kunnen tegenhouden?

Een centrale registratie van de inkomsten en uitgaven van de staat bestond niet. Volgens de Protocollen van Genève moest weliswaar de Nationale Bank als staatskassier gaan optreden, maar het zou tot eind 1925 duren eer deze bepaling was uitgevoerd. Tot dan administreerde de Postspaarbank het grootste gedeelte van de staatskas, maar daarnaast hadden ook instellingen als de Nationale Bank, de *Wiener Giro und Kassenverein* en de ontvangstkantoren van de belastingdienst een aandeel in de administratie. Zimmerman ontving van al deze instellingen op regelmatige tijden wel overzichten, maar het was voor hem bijzonder moeilijk zich snel een juist beeld te vormen van de geldvoorraad van de staat. Hij moest dan ook alleen afgaan op de *prealables* en daardoor gaf hij meer geld vrij dan achteraf nodig bleek te zijn. Via de balansen kon hij wel enige correcties aanbrengen, maar ook die gaven geen zuiver beeld van de geldvoorraad.<sup>9</sup>

Toen de reserve bekend werd, zette Zimmerman alles in het werk om die te verkleinen. Immers als de regering ruimer in de middelen bleef zitten, zouden de verschillende departementen hun uitgaven gaan opvoeren en kwam er niets terecht van het hervormingsprogramma. Want in zo'n situatie behoefde de regering voor de dekking van een tekort minder vaak een beroep te doen op de Commissaris-Generaal, met als gevolg dat deze nauwelijks nog op effectieve wijze toezicht kon houden op de uitvoering van de wederopbouwwet. Daarom weigerde Zimmerman

in juli en volgende maanden geld vrij te geven en liet hij het tekort door de regering dekken uit de reserve. Daarnaast hield hij meer gelden achter uit rekening A, het verzamelbekken van de inkomsten uit het tabaksmonopolie en de douanerechten, dan waartoe hij gerechtigd was; omdat de regering die bedragen reeds genoteerd had als inkomsten, moest de reserve met eenzelfde bedrag verminderd worden om de inkomsten aan te zuiveren.<sup>10</sup> Desondanks slaagde Zimmerman er niet in om de reserve weg te werken. Volgens zijn berekeningen had de regering eind 1923 800 miljard papieren kronen vrij ter beschikking.

De enorme toename van de inkomsten, voortvloeiend uit de belastingopbrengst, was het gevolg van een koortsachtige bestedingsdrang. "Caviar dans toutes les devantures, luxe effréné", zo karakteriseerde Zimmermans medewerker, Pierre Quesnay, de situatie.<sup>11</sup> Deze typering had betrekking op een schijnbare hausse die geen rechtvaardiging vond in de economische situatie. In april 1923 brak aan de beurs van Wenen een speculatie in Oostenrijkse fondsen uit, die het hele jaar voortwoedde en zo hoge winsten afwierp dat ruimte ontstond voor de aankoop van luxe verbruiksgoederen. Buiten de luxe-industrie ging het slecht met de economie. Ten tijde van de inflatie – dat wil zeggen: gedurende de eerste jaren na de wereldoorlog – waren de Oostenrijkse produkten voor het buitenland goedkoop geweest, waardoor toen de export bloeide; in eigen land had iedereen het waardeloze geld zoveel mogelijk omgezet in goederen. Dit alles kwam de kort na de oorlog gededesorganiseerde werkgelegenheid ten goede. In de herfst van 1922 kwam de waardeval van de kroon tot stilstand en sindsdien begonnen de prijzen zich aan te passen aan het wereldmarktniveau. De aantrekkelijke kanten van de inflatie vielen toen voor de economie weg. De export stakte. Bovendien vereiste de sanering van de staatsfinanciën beperking van de overheidsuitgaven; openbare werken werden stilgelegd en reeds verstrekte opdrachten aan de industrie ingetrokken. De dalende vraag dwong de werkgevers tot verkorting van de werktijden en tot ontslag van personeel. In deze benarde situatie steeg de speculatie tot ongekende hoogte. De oorzaak ervan moet gezocht worden in de omstandigheid dat de koersen van de aandelen sterk waren achtergebleven bij het gestegen prijsniveau en er dus gerekend moest worden op een stijging van de koersen op korte termijn. Op ruime schaal kreeg de speculatie een kans, want veel bedrijven gingen over tot de uitgifte van nieuwe aandelen om de door de inflatie aangetaste kapitaalvoorraad weer op peil te brengen. Het tijdens de inflatie naar het buitenland gevluchte kapitaal keerde terug naar Oostenrijk, terwijl grote pakketten aandelen naar het buitenland verkocht werden. De kredietinstellingen gaven er de voorkeur aan hun geld dat zij goedkoop bij de Nationale Bank en in het buitenland konden krijgen, ter beschikking van de speculanten te stellen. Want die waren bereid een zeer hoge rente te betalen. Hierdoor konden kredieten voor produktieve investeringen nauwelijks verkregen worden, tenzij tegen zeer onaantrekkelijke voorwaarden. Overigens zette ook het bedrijfsleven zijn eigen kapitaal op de beurs in. Er waren zelfs firma's die hun leveranciers niet betaalden om meer geld in de speculatie te kunnen stoppen.

Ook ambtenaren, middenstanders en kleine zakenlieden wisten een paar maand-salanssen extra te verdienen. De speculatie in aandelen bereikte in de herfst van 1923 zijn hoogtepunt. De speculanten gingen zich daarna concentreren op de Franse franc die juist in die tijd het voorbeeld scheen te volgen van andere door de inflatie geruïneerde valuta. In maart 1924 stortte de franc-speculatie echter vrij plotseling ineen. Om hun schulden te kunnen betalen boden de speculanten de in 1923 verworven aandelen aan. De koersen daarvan die al in januari 1924 waren begonnen te zakken, daalden nu bijzonder snel. Ook de speculanten die zich buiten de franc-speculatie hadden gehouden, werden mee in de afgrond getrokken. De banken moesten miljarden aanwenden om de uit binnen- en buitenland op de effectenmarkt gegooide aandelen op te kopen en de door het buitenland opgezegde kredieten terug te betalen. Industrie, handel en nijverheid konden voor hun investeringen nu nog moeilijker aan geld komen. Banken stortten ineen, bedrijven werden insolvent, de kaviaar verdween.<sup>12</sup>

Zimmerman wees de regering vanaf begin 1924 er bij herhaling op dat zij zich niet mocht blindstaren op de gunstige ontwikkeling in de belastingsfeer en dat zij zich moest voorbereiden op een plotseling afnemen van de inkomsten. Hij liet de regering daarom ook in dat jaar lange tijd de tekorten zelf dekken.

Op het eerste gezicht was de budgettaire ontwikkeling in 1923 bijzonder gunstig. Het maandelijks tekort, zoals aangegeven in de *prealables*, bleef ver beneden hetgeen de Provisionsche Delegatie had toegestaan, terwijl de balanssen een nog florissanter beeld gaven. Uit de tabel op p. 90 blijkt dat volgens de *prealables* in de periode van januari 1923 tot januari 1924 26 miljard papieren kronen bespaard waren en er 300 miljard meer inkomsten waren, zodat het tekort met 326 miljard was afgenomen. Volgens het schema van de Provisionsche Delegatie moesten deze bedragen er echter als volgt uitzien: 111, 177 en 288, met andere woorden: de vermindering van het tekort was meer te danken geweest aan de verhoging van de inkomsten dan aan de vermindering van de uitgaven, terwijl de Delegatie juist een tegenovergestelde gang van zaken voor ogen had gestaan. Dit impliceerde dat het hervormingsprogramma, waarvan de uitvoering de inkrimping van de uitgaven mogelijk moest maken, minder snel ten uitvoer werd gebracht dan men had gehoopt.<sup>13</sup>

Zimmerman was geneigd met deze ontwikkeling genoeg te nemen. Het tekort bleef tenminste binnen de aangegeven grenzen. Op papier beleed hij wel een krachtig standpunt en hij probeerde te voorkomen dat het tekort groter zou worden, onder andere door zijn politiek betreffende de vrije reserve van de regering, maar op de minder gunstige ontwikkeling van de uitgavenpost oefende hij nauwelijks invloed uit. Hij kon ook bijna niet anders, omdat hij in de eerste helft van 1923 moest oppassen voor conflicten met de regering die in de wereldopinie een slechte indruk zouden maken en die daardoor de totstandkoming van de lening in gevaar konden brengen, terwijl hij in het najaar de regering in verband met de

in miljarden papieren kronen						
	prealables			schema Prov Delegatie		
	uitgaven	inkomsten	tekort	uitgaven	inkomsten	tekort
januari 1923	693	288	405	684	345	339
februari	681	343	338	684	345	339
maart	671	382	289	684	345	339
april	743	385	358	684	345	339
mei	741	406	304	684	345	339
juni	722	418	303	684	345	339
juli	729	453	276	643	453	190
augustus	713	449	264	643	453	190
september	731	513	219	643	453	190
oktober	739	550	188	643	453	190
november	682	573	109	643	453	190
december	663	580	83	643	453	190
januari 1924	667	588	79	573	522	51

toen te houden parlementsverkiezingen geen onpopulaire bezuinigingsmaatregelen wilde laten uitvoeren.<sup>14</sup>

Tot slot van deze paragraaf een enkel woord over die verkiezingen welke noodzakelijk waren geworden doordat de grondwet van 1920 de levensduur van de eerste Nationale Raad op 3 jaar had bepaald. Voor deze studie zijn ze van weinig belang, omdat de sanering geen inzet bleek te zijn en er aan de hand van de verkiezingsstrijd daarom niets gezegd kan worden over het optreden van de Commissaris-Generaal. Ze moeten hier alleen ter sprake gebracht worden, omdat juist het buiten beschouwing blijven van de sanering het succes ervan bevestigde, althans voor de Oostenrijkers. Van de kant van de socialisten is geen enkele poging gedaan om te ageren tegen de saneringspolitiek van Scipel, in het besef dat het in twijfel trekken van diens verdiensten de kiezers in de richting van de regeringspartijen kon duwen. De verkiezingsstrijd stond nu in het teken van een toen actueel gebeuren, namelijk het plan van de regering om de positie van de huurder tegenover de verhuurder ten gunste van de laatste te wijzigen, tegen welk plan de socialisten met alle kracht te hoop liepen.

De verkiezingen vonden plaats op 21 oktober. De christelijk-socialen en de socialisten boekten een geringe winst, de grootduitsers verloren iets en de coalitie bleef gehandhaafd. Op het verlies van de grootduitsers was de deelneming aan de regering van grote invloed, maar de achteruitgang werd niet zozeer door de saneringspolitiek van het kabinet veroorzaakt, als wel door het feit dat die politiek de *Anschluss*gedachte naar de achtergrond schoof.<sup>15</sup>

### 3. DE ONTWIKKELING IN 1924; DE VERANDERING VAN HET DOOR DE PROVISORISCHE DELEGATIE OPGESTELDE BUDGETSCHEMA

In oktober 1923 werden op het Commissariaat-Generaal de beraadslagingen over de begroting voor 1924 gehouden. De begroting sloot met een tekort van bijna 850 miljard papieren kronen, terwijl in het schema van de Provisorische Delegatie een tekort van 147 miljard berekend was. Onder de medewerkers van Zimmerman ontstond een discussie over de vraag of volgens de Geneefse Protocollen zo'n groot tekort geoorloofd was. Adriaan Pelt en Pierre Quesnay verdedigden de noodzaak zich te houden aan het akkoord dat gesloten was tussen de Provisorische Delegatie en de regering en volgens welke het budget eind 1924 in evenwicht moest zijn. Hans Patzauer daarentegen gaf er om taktische redenen de voorkeur aan een ruim tekort te handhaven.

Pelt en Quesnay gingen ervan uit dat de Geneefse Protocollen een internationaal verdrag vormden dat niet eenzijdig geschonden mocht worden. Volgens dit verdrag was Oostenrijk verplicht binnen twee jaar het budget in evenwicht te brengen, terwijl uit de formulering afgeleid kon worden dat de Commissaris-Generaal geen goedkeuring mocht geven aan een maatregel die de sanceringsperiode tot na 1924 kon verlengen. Ook om andere redenen was een tolerante houding onverantwoord. De wereldopinie die bij monde van de Commissaris-Generaal en andere vertegenwoordigers van de Volkenbond bij herhaling vernam dat de actie in Oostenrijk met succes beëindigd zou worden, en vooral degenen, voor wie de Commissaris-Generaal te Wenen de "réalisation d'un rêve" was die men overal wilde introduceren waar het budgettaire evenwicht in hevige mate verstoord was zoals in Hongarije, zouden geweldig teleurgesteld raken, als het budget voor 1924 ongewijzigd en met de goedkeuring van de Commissaris-Generaal gepubliceerd werd. Bovendien zou men de Commissaris-Generaal dan kunnen gaan beschuldigen van te slap optreden en te grote toegevendheid aan eisen die berustten op overwegingen van politiek opportunisme en die de meest noodzakelijke bezuinigingsmaatregelen verhinderden. Erger nog was dat men weinig vertrouwen zou krijgen in het werk van de Volkenbond en dat bij de geldschieters het enthousiasme voor een nieuwe reconstructielening, waarvoor Hongarije op korte termijn in aanmerking wilde komen, zou wegebben.<sup>16</sup>

Aanvankelijk konden Pelt en Quesnay Zimmerman niet warm krijgen voor hun standpunt. Dat lukte Patzauer wel. Hij raadde aan bepaalde uitgaven zoveel mogelijk te verlagen en enige inkomsten te verhogen, zodat de bijdrage van de Commissaris-Generaal aan de dekking van het tekort niet meer dan 300 miljard papieren kronen zou zijn. Een geringer tekort ware niet aanbevelenswaardig. De energie en de slagvaardigheid waarmee de regering de reorganisatie van de overheidsdienst uitvoerde, zouden in dat geval totaal verlamd worden en bij de publieke opinie zou de noodzaak van besparingen minder aanslaan. "Die österreichische Mentalität ist sehr leicht geneigt", zo meende Patzauer, "eine Sache

nicht voll durchzuführen, sondern sich auch mit Unvollständigem zu begnügen.” Daar kwam bij dat de ambtenaren steeds hogere looneisen zouden gaan stellen, als tegenover hen niet het tegenargument van het voortbestaan van een niet-sluitende begroting gebruikt kon worden.<sup>17</sup>

In de overtuiging dat de ontwikkeling van 1923 zou voortduren en dat het uiteindelijke resultaat gunstiger zou zijn dan verwacht werd, was Zimmerman geneigd de weg te gaan die Patzauer had gewezen en een groter tekort toe te staan dan in het schema van de Provisorische Delegatie was voorzien. Hij kon dit des te gemakkelijker doen omdat de uitgaven, hoewel op papier, binnen de grenzen bleven en het tekort terug te voeren was op een schatting van de inkomsten die lager lag dan de berekening van de Provisorische Delegatie. Toen Kienböck dreigde als minister van financiën ontslag te zullen nemen als hij de begroting moest wijzigen, raadde Patzauer Zimmerman aan zijn goedkeuring te geven. Dat deed deze dan ook, maar op voorwaarde dat het tekort in de loop van het jaar werd teruggebracht tot de voorgeschreven 146,7 miljard. In zijn elfde rapport aan de Volkenbondsråd rechtvaardigde Zimmerman het besluit: naar zijn mening kon het saneringswerk overeenkomstig de bepalingen van de Geneefse Protocollen voortgezet worden, ook al was het tekort aanmerkelijk hoger.<sup>18</sup>

Dit alles leek veel op een compromis met Quesnay, maar deze bleef zich verzetten tegen de door Zimmerman gekozen oplossing. Hij verwachtte niet dat de regering in staat zou zijn, hetzij door vermindering van de uitgaven als gevolg van een krachtdadige voortzetting van de reorganisatie van de overheidsdienst hetzij door verhoging van de inkomsten, in de loop van 1924 het tekort te verlagen tot het toegestane bedrag. En omdat er nog een loonsverhoging in het verschiet lag waarvoor voorlopig geen dekking gevonden kon worden, zou een evenwicht op de begroting van 1925 met een uitgavenpost van maximaal 350 miljoen gouden kronen wel een illusie blijven.<sup>19</sup>

Zimmerman voelde dit ook wel, maar hij had er nauwelijks bezwaar tegen; er zou in ieder geval eind 1924 een budgettair evenwicht zijn, ook al kwam dat op een hoger niveau tot stand. "I cannot believe", schreef hij aan Salter, "that it is my mission to look only — as perhaps an accountant or an auditor would do — to the figures that were agreed before anyone could foresee the course of events. I have to consider the whole of the situation, the wants of a living and newly developing State organism, whose existence can not be ruled by arithmetic but must be guided by a strong and, at the same time, tactful policy. The main object is, that the expenditure is brought down to figures which are in accordance with the position of this small state and with her financial and economic resources, so as to reach the equilibrium in the two years stated in the Protocols."<sup>20</sup>

Deze stellingname was voor het grootste gedeelte te danken aan de invloed van Patzauer op de Commissaris-Generaal. Maar vanaf half november kreeg Quesnay steeds meer overwicht, mede doordat Salter en Niemeyer duidelijk hadden laten weten in verband met het welslagen van de Hongaarse kwestie een krachtige

houding van de Commissaris-Generaal te verwachten die niet afweek van de richtlijnen zoals ze uit het schema van de Provisonische Delegatie voortvloeiden.<sup>21</sup> Quesnay wist Zimmerman ertoe over te halen om zijn al te tolerante houding te laten varen en felle kritiek te gaan uitoefenen op de politiek van de regering. De reorganisatie van de overheidsdienst moest met nieuwe energie en in hoog tempo uitgevoerd worden, want als de uitgaven niet snel verminderden, werd het afgesproken budgetniveau niet gehaald, kon de saneringsactie niet op tijd afgesloten worden en zou de controle door de Commissaris-Generaal langer gaan duren dan voorzien was.<sup>22</sup> Deze en andere krasse taal, bedacht door Quesnay en voortaan geuit door Zimmerman, vormde een schril contrast met de zachtzinnige woorden van het elfde rapport aan de Volkenbondsråd.

Een voorbeeld hoezeer Zimmerman de raad van Quesnay opvolgde, zijn de woorden die hij sprak op een bijeenkomst met een aantal ministers in februari 1924. "Ich will nicht engherzig bloss die Ziffern des Reformprogrammes mit den Ansätzen des Voranschlages vergleichen. Ich weisz sehr wohl, dasz es unendlich schwer ist, einen stark in Unordnung geratenen Haushalt schon 1½ Jahre im Voraus festzulegen." Enige maanden tevoren zou hij als volgt verder zijn gegaan als het tekort maar binnen de aangegeven grenzen blijft en de regering haar best doet om de uitgaven waar mogelijk in te perken, dan geef ik wel mijn goedkeuring. Nu sprak hij echter andere taal. "(Ich musz) meine Aufmerksamkeit auf das ernsthafteste der Frage zuwenden, ob und inwieweit jene konkreten Vereinbarungen eingehalten wurden, die bestimmt waren, die Durchführung gewisser Reformen und Ersparungen zu sichern. Ist doch der Zweck der Sanierung vor allem darauf gerichtet, die Staatswirtschaft soweit einzuschränken, dasz sie sich dem territorialen Umfange des Staatswesens und der Bescheidenheit seiner finanziellen Mittel anpasse." Werden de hervormingen niet uitgevoerd en kwam de uitgavenvermindering niet tot stand, dan zou ook een steeds kleiner wordend tekort niemand in de waan kunnen brengen dat de grondslagen van de economie gezond waren en het doel van de sanering, het herstel van het budgettaire evenwicht, bereikt was. Zimmerman beseftte heel goed de moeilijkheden die uit de binnenlandse politieke verhoudingen voortvloeiden, maar "internationale Vereinbarungen und Verpflichtungen müssen eingehalten werden." Hij eindigde met de opmerking "dasz sehr leicht international die Frage aufgerollt werden konnte, ob überhaupt die Sanierung insoweit sie in Reformen und Vereinfachung der Staatswirtschaft besteht, innerhalb der ursprünglich in Aussicht genommenen Zeit durchführbar ist". Hiermee werd niets anders bedoeld dan dat het buitenland wel eens bij de Volkenbond kon aandringen op een verlenging van de door de Commissaris-Generaal uitgeoefende controle, als Oostenrijk zijn verplichtingen niet nakwam.<sup>23</sup>

Zimmerman had dus eind 1923 de vaste overtuiging, en hij verkondigde die ook, dat het budgettaire evenwicht op tijd, maar op een hoger niveau dan aangegeven tot stand zou komen. Onder grote druk van Quesnay die bij zijn streven naar strikte



handhaving van de door de Provisorische Delegatie vastgestelde budgettaire grenzen de steun kreeg van in Volkenbondskringen invloedrijke figuren zoals Salter en Niemeyer, liet hij een weinig later zijn standpunt varen en conformeerde hij zich heel gemakkelijk met de in Genève gangbare en zeer gewenste richting.

De koerswijziging van Zimmerman werd iedereen in februari 1924 goed duidelijk, toen het twaalfde rapport aan de Volkenbondsråd in Wenen verspreid werd. Daarin duidde Zimmerman het schema van de Provisorische Delegatie aan als een heilig pact dat niet door Oostenrijk verbroken kon worden zonder in conflict te geraken met de krediteuren en de toorn op te roepen van die mogendheden die de aflossing van de internationale lening gegarandeerd hadden. Hij berekende dat er per hoofd van de bevolking meer belasting betaald werd dan ten tijde van de Dubbelmonarchie en de inkomsten van de regering dermate waren toegenomen dat zij het aangegeven kader ver te buiten gingen. Hij voorspelde dat deze gezwollen stroom zou ophouden zo rijkelijk te vloeien, de speculatiewinsten zouden verdwijnen en de overmatige consumptie zou afnemen. Van de controle kon pas worden afgezien, als het budgettaire evenwicht voor de toekomst verzekerd was op een niet al te hoog niveau, hetgeen slechts gerealiseerd kon worden door een radicale uitvoering van het hervormingsprogramma.<sup>24</sup>

Tegen de uitlating over de belastingdruk nam de minister van financiën, Kienböck, openlijk stelling in een rede voor de christelijk-sociale partijraad op 23 februari 1924. De hele Oostenrijkse pers besteedde uitvoerig aandacht aan deze rede. De minister bestreed de opvatting dat de bereikte saneringssuccessen geen uitzicht op continuïteit boden, omdat zij zouden berusten op een overmatige belasting-opbrengst. Terwijl Zimmerman beweerde dat er vergeleken met 1913 15,61 gouden kronen per hoofd van de bevolking meer aan belasting betaald werden, toonde Kienböck aan dat er van een grotere belastingdruk geen sprake kon zijn en dat men nog ver beneden het in de wederopbouwwet vermelde maximum bleef. Hij was ervan overtuigd dat de hoogte van de inkomsten niet onnatuurlijk, maar met de voortschrijdende economische ontwikkeling zeer wel verenigbaar was. Uit het twaalfde rapport van de Commissaris-Generaal aan de Volkenbondsråd leidde hij af dat een hoger budgetevenwicht door hem niet zonder meer werd afgewezen, maar dat daarover met de bevoegde instanties onderhandeld moest worden.<sup>25</sup>

Hoewel Kienböck in het midden liet of er stappen in die richting ondernomen zouden worden, ontstond in Oostenrijk toch algemeen de verwachting dat dit zou gebeuren. Men sprak van een ernstig meningsverschil tussen de regering en de Commissaris-Generaal, waarbij de publieke opinie vlug geneigd was de zijde van de regering te kiezen. Het gevolg was een felle campagne tegen Zimmerman, die vaak een persoonlijk karakter kreeg, maar door meer serieuze bladen als de *Neue Freie Presse* en *Der Österreichische Volkswirt* tot de ware proporties van een zakelijk verschil van inzicht werd teruggebracht.

Zimmerman had een verkeerde belastingtabel gebruikt en daaruit zijn conclusies getrokken, maar, zo werd er in de gezaghebbende *Der Österreichische Volkswirt*

geschreven, zijn diagnose klopte. Volgens dit financieel weekblad onderschreef ook Kienböck die. De minister had alleen bestreden dat de belastingdruk de uiterste grens gepasseerd zou zijn; de uitgaven konden naar zijn overtuiging daarom dan ook gerust verhoogd worden zonder dat het hervormingsprogramma, waarvan de uitvoering de hoogste prioriteit genoot ("unsere Devise musz sein und bleiben: Reformen, Sparen und wieder Reformen!", zo had hij zijn rede voor de christelijk-sociale partijraad besloten), daaronder behoefde te lijden. Dat de woorden van Kienböck toch anders geïnterpreteerd werden, daaruit moest volgens *Der Österreichische Volkswirt* de Commissaris-Generaal de lering trekken dat "ein Volk, das so unkritisch und autoritätsgläubig ist wie das österreichische und das Parteigehässigkeit und Unsachlichkeit des grössten Teiles der Presse an der Erziehung zu kritischer Sachlichkeit geradezu hindert, sehr vorsichtig geführt werden musz, wenn es nicht zwischen gefährlichen Stimmungsextremen hin und her geworfen werden soll".<sup>26</sup>

#### *a. De zitting van de Volkenbondsraad in maart 1924*

Naarmate de maartzitting van de Volkenbondsraad naderde, werden de stemmen in Oostenrijk luider die riepen om een herziening van het hervormingsprogramma, verwijzend naar de belofte die Kienböck in zijn rede van 23 februari gedaan zou hebben. In de *Arbeiterzeitung* bijvoorbeeld werd de minister die belofte in de schoenen geschoven door een aantal citaten uit de rede op onjuiste wijze aan elkaar te koppelen.<sup>27</sup> Kienböck had iets dergelijks echter nooit in het vooruitzicht gesteld. Er zou alleen sprake kunnen zijn van een verandering van het budget-schema van de Provisorische Delegatie, maar zeker niet van de Protocollen en de daaruit voortvloeiende verplichtingen.<sup>28</sup>

Wat de regering in eerste instantie in Genève wilde bereiken, maakte Kienböck op 10 maart in een rede te Innsbruck bekend. Omdat zijn collega van buitenlandse zaken, Grünberger, ditmaal de onderhandelingen met de Volkenbondsraad zou voeren, was het niet waarschijnlijk dat er belangrijke financiële besluiten genomen zouden worden. De regering wilde slechts een discussie op gang brengen over de wijze waarop de verandering van het schema tot stand kon komen.<sup>29</sup>

Op diezelfde 10e maart werden de besprekingen te Genève ingeluid met de overhandiging van een schrijven door Grünberger aan de Commissaris-Generaal. Het viel niet te ontkennen, zo werd in die brief gezegd, dat de teruggang van de uitgaven gepaard gegaan was met bezuinigingen die zich nu als hinderlijk voor het administratieve apparaat van de overheid en het economische leven deden voelen. Er werd op gewezen dat de regering dit al als bezwaar had aangevoerd ten tijde van de besprekingen met de Provisorische Delegatie in het najaar van 1922. Bij die gelegenheid was echter uitdrukkelijk vastgelegd dat als de tijd zou uitwijzen dat de grens van 350 miljoen gouden kronen zonder gevaar overschreden kon worden, de regering in overleg met de Commissaris-Generaal voorstellen kon doen voor een

verandering van het oorspronkelijke schema. Hoe die voorstellen eruit zouden gaan zien, zou afhangen van een nauwkeurig onderzoek van de staatshuishouding. Tenslotte werd in de brief geconstateerd dat een groot gedeelte van de lening niet voor de dekking van het tekort op de begroting nodig zou zijn. Daarom werd gevraagd of het niet mogelijk was deze bedragen op een andere manier aan de economie ten goede te laten komen, bijvoorbeeld door ze aan te wenden voor produktieve investeringen die in de toekomst de begroting konden ontlasten. Ook hierover kon de Commissaris-Generaal uitgewerkte voorstellen van de kant van de regering tegemoet zien. Omdat een en ander niet buiten de Volkenbondsråd om kon gebeuren, werd de Commissaris-Generaal verzocht het gevoel van de Oostenrijkse regering ter kennis van de Raad te brengen.<sup>30</sup>

Nog op dezelfde dag stelde Zimmerman de president van de Volkenbondsråd op de hoogte van de brief. Hij plaatste er de kanttekening bij dat het hem onmogelijk was nu direct zijn standpunt te bepalen en dat hij daarom de gelegenheid wilde hebben om op een later tijdstip een rapport over de kwestie uit te brengen.<sup>31</sup>

Doordat Zimmerman de brief van Grunberger doorgaf, bereikte de Oostenrijkse regering, in het besef dat veranderingen alleen langs de weg van de geleidelijkheid konden plaatsvinden, precies wat zij wilde: het opgangbrengen van een discussie. De beraadslagingen in Genève duurden slechts één dag. In het Oostenrijk-Comité maakte Grunberger nogmaals duidelijk dat zijn regering aan de Protocollen niet wilde tornen en dat het momenteel de enige wens was de procedure vast te stellen volgens welke de geuite verlangens bestudeerd zouden worden. Hij stelde voor het Financieel Comité en de Commissaris-Generaal gezamenlijk een onderzoek te laten verrichten.<sup>32</sup> Dit voorstel werd overgenomen, maar in de resolutie die bij de Volkenbondsråd werd ingediend en die door hem werd aangenomen, moest Oostenrijk nogmaals plechtig verklaren dat de uitvoering van het hervormingsprogramma een verplichting bleef, dat de controle door de Commissaris-Generaal niet opgeheven kon worden zolang niet het budgetevenwicht hersteld en de financiële stabiliteit verzekerd was, en dat de lening slechts onder toezicht van de Commissaris-Generaal, met zijn toestemming en voor de door hem aan te duiden doeleinden gebruikt zou worden.<sup>33</sup>

Kort na zijn terugkeer in Wenen stuurde Zimmerman de resolutie van de Raad aan de pers. Hij voegde er een toelichting van zijn hand bij, waarin hij verslag deed van de indrukken die hij tijdens besprekingen in Londen en Parijs kort voor de Volkenbondsvergaderingen in Genève had opgedaan. De snelle stijging van de inkomsten en de geringe teruggang van de uitgaven met de daarmee gepaard gaande langzame hervorming van de staatsdienst hadden bezorgdheid gewekt, terwijl men zich alom afvroeg of voor een land, dat zich in de eerste fase van een economische heropleving bevond, de lasten niet te hoog waren en niet te sterk op de gehele economie drukten. De Oostenrijkers moesten er dan ook rekening mee houden, dat aan de wensen van de regering niet zonder meer tegemoet gekomen kon worden.<sup>34</sup>

Het is de enige keer geweest dat Zimmerman een toelichting op een resolutie van de Volkenbondsraad gaf. Dit moet dan wel een bijzondere reden gehad hebben. Vóór de vergadering van de Raad was zijn positie in ernstige mate aangetast door de selle perscampagne na het verschijnen van zijn twaalfde rapport, waarin hij onder druk van Quesnay harde kritiek op de regering geleverd had. Van deze hoogst onaangename bejegening was hij zeer onder de indruk gekomen. Door zich nu sympathiek tegenover de Oostenrijkse verlangens op te stellen moet hij erop gerekend hebben zijn handen in onschuld te kunnen wassen als straks de zaak voor Oostenrijk scheef ging. Hij kon dan verwijzen naar zijn toelichting en alle schuld afschuiven op de mensen in Londen, Parijs en Genève. Maar die mensen gingen bij het formuleren van hun meningen juist af op de rapporten van de Commissaris-Generaal. De toelichting van Zimmerman was daarvan volgens *Der Österreichische Volkswirt* het beste bewijs.

In ditzelfde weekblad verscheen eind maart overigens een oproep om eindelijk eens met de polemiek tegen de Commissaris-Generaal op te houden, omdat ze een averechtse uitwerking voor Oostenrijk kon hebben. Niet alleen werd er in het buitenland een slechte indruk door gewekt, maar ook de leden van het Financieel Comité, die het onderzoek zouden gaan verrichten, zouden zich juist eerder achter de Commissaris-Generaal scharen, eenvoudigweg omdat ze hem niet konden desavoueren. "Wir wissen nicht, ob und wieviel Herr Dr. Zimmerman unserem Lande nützen kann, aber dasz er ihm unendlich schaden kann, steht auszer Zweifel. Und wenn auch hierzulande niemand geschützt wird, mit Kotkübeln begossen zu werden, so liegt hier die öffentliche Gefahr klar zu Tage. Dr. Zimmerman müsste schon ein Ausbund aller Tugenden sein, wenn in ihm das tägliche Erlebnis von Würdelosigkeit und Gemeinheit nicht eine Stimmung entstehen liesse, die von Wohlwollen und Respekt für dieses Land himmelweit entfernt ist."<sup>3 5</sup>

#### b. De zitting van de Volkenbondsraad in juni 1924

Omdat er over de wensen van de Oostenrijkse regering op zijn vroegst tijdens de junizitting van de Volkenbondsraad een besluit genomen kon worden, maakten het Financieel Comité en de Commissaris-Generaal aanvankelijk weinig haast met hun onderzoek. De eerste weken na de maartzitting gingen heen met het regelen van de organisatorische kant van de zaak. De publieke opinie in Oostenrijk was betrekkelijk kalm geworden, niet zozeer in verband met de gevaren waarop *Der Österreichische Volkswirt* had gewezen, maar meer door de beurscrisis die in april was uitgebroken. Daaraan werd nu alle aandacht besteed, bovendien gaf zij aanleiding tot enige matiging van de optimistische stemming.

Spoedig bleek dat de meeste leden van het Financieel Comité, dat midden in de Hongaarse kwestie verwickeld was geraakt, niet in de gelegenheid zouden zijn om enige weken in Wenen te vertoeven voor een onderzoek ter plaatse. Daarom kwam de vroegere medewerker van Zimmerman, Jan van Walré de Bordes, met het plan

om een kleine commissie van drie à vijf mensen van buiten het Financieel Comité naar de Oostenrijkse hoofdstad te zenden voor het opstellen van een rapport voor het Financieel Comité.<sup>36</sup> De komst van een delegatie uit Genève werd op het Commissariaat-Generaal door Quesnay, Rost van Tonningen en Pelt toegejuicht, vooral omdat de Oostenrijkers dan de indruk konden krijgen, dat de Volkenbondsraad zich niet uitsluitend door Zimmerman liet voorlichten. Maar de door Van Walré de Bordes voorgestelde commissie zou verbazing wekken en de vraag doen rijzen of het Financieel Comité zijn werk in 1922 zo slecht had gedaan dat het nu door buitenstaanders herzien moest worden. Dat zou niet goed zijn voor Oostenrijk zelf, dat "een flink aankomende baby" was, en ook niet voor Hongarije, waar datzelfde Comité juist op analoge wijze te werk ging. Ze gaven de voorkeur aan een kleine delegatie uit het Financieel Comité.

Zimmerman was het aanvankelijk hiermee eens, maar hij veranderde spoedig van mening. Op zijn terugreis vanuit Boedapest bezocht Henry Strakosch, het Zuid-afrikaans lid van het Financieel Comité, de Commissaris-Generaal in Wenen en wees het plan van de hand. Hij beweerde te Londen best over de Oostenrijkse belastingcapaciteit te kunnen oordelen, als men hem de gegevens maar stuurde. Het argument dat het zenden van een delegatie de indruk zou maken van een controle op de Commissaris-Generaal, sloeg bij Zimmerman aan. Quesnay en Pelt wisten hen echter om te praten en om het laatste argument van Strakosch te ontkrachten, liet Pelt met goedvinden van Zimmerman in de *Neue Freie Presse* het bericht plaatsen dat de Commissaris-Generaal zelf het initiatief tot het zenden van een delegatie had genomen. Om het geheel het karakter van geïnspireerd-te-zijn te ontnemen had hij het nieuwtje laten publiceren als een zogenaamd telegram uit Genève!<sup>37</sup>

Inmiddels was Zimmerman begonnen aan de bestudering van de in de brief van Grünberger van 10 maart opgeworpen kwesties. Om gedocumenteerd de voorstellen van de regering voor het nieuwe budget tegemoet te kunnen treden liet hij verschillende organisaties, zoals de club van industriëlen, de vereniging van bankiers, maar ook de door de socialisten gedomineerde *Arbeiterkammer*, die bij deze gelegenheid voor het eerst door hem benaderd werd, hun wensen kenbaar maken.<sup>38</sup>

Op 9 april informeerde hij bij Niemeyer en Salter, wanneer de delegatie kwam om zijn werkzaamheden meer gewicht te geven. Tegelijkertijd stuurde hij zijn programma op, zodat het Financieel Comité daarmee rekening kon houden en de beide rapporten, dat van hem en dat van het Comité, dezelfde lijnen konden volgen en dezelfde conclusies zouden bevatten.<sup>39</sup> Maar de komst van een delegatie vonden beide heren inopportuun (het argument van Strakosch) en bovendien zou het volgens hen moeilijk zijn om een representatieve delegatie bij elkaar te krijgen in verband met de Hongaarse kwestie. In plaats van twee rapporten achtten zij er één ook wel voldoende; het kon kort voor de vergadering van de Volkenbondsraad

in juni in een bijeenkomst van de Commissaris-Generaal en het Financieel Comité opgesteld worden <sup>40</sup>

Bij secretaris-generaal Drummond vroeg Zimmerman nu om assistentie van een van de mensen die op de economische en financiële sectie van het Volkenbonds-secretariaat werkzaam waren <sup>41</sup> In mei werd de Zweedse expert in openbare financiën, Per Jacobson, in de jaren dertig chef-econoom van de Bank voor Internationale Betalingen te Basel en na de Tweede Wereldoorlog bekend geworden als managing director van het Internationaal Monetair Fonds, <sup>42</sup> voor enige weken naar Wenen gezonden, terwijl ook Loveday, hoofd van de documentatiedienst van de economische en financiële sectie, voor korte tijd op het Commissariaat-Generaal kwam werken <sup>43</sup>

De geringe betrokkenheid van het Financieel Comité bij het onderzoek moest wel tot gevolg hebben dat Zimmerman tijdens de zitting van de Volkenbondsraad in juni het meeste gewicht in de schaal zou leggen en dat het Financieel Comité zich bij gebrek aan informatie uit andere bron zou conformeren aan zijn standpunt. Met het oog op deze situatie had Salter al in april als de te volgen weg aangegeven dat er in juni een voorlopige beslissing genomen zou worden op grond van de bevindingen van de Commissaris-Generaal, gevolgd door een onderzoek van het Financieel Comité in Wenen tussen juni en september om tenslotte tijdens de septemberzitting van de Volkenbondsraad de definitieve beslissing te nemen <sup>44</sup>

Op 2 mei 1924 diende de Oostenrijkse regering bij Zimmerman een ontwerp in van een begroting, zoals zij graag zag, dat die in de toekomst zou zijn <sup>45</sup>

---

Uitgaven	515 miljoen gouden kronen
Inkomsten	550 7 miljoen gouden kronen
<hr/>	
Overschot	35 7 miljoen gouden kronen

---

Bij het ontwerp tekende Zimmerman aan dat gezien de maximale belastingdruk slechts een inkomenspost van 490 miljoen gouden kronen verantwoord was. De belastingen waren veel te hoog en drukten te zwaar op het economische leven. Daarom zou ook een aantal belastingen omlaag moeten. Daarnaast vond hij de inkomsten uit de directe belastingen te hoog berekend. Aan de uitgavenkant zou een bedrag van 475 miljoen gouden kronen door hem goedgekeurd worden, zodat het te bereiken overschot zou overeenkomen met hetgeen voor Hongarije na de sanering berekend was. Omdat men in Genève zou uitgaan van de totale belastingen, dus niet alleen van de belastingen die door de staat werden opgelegd, maar ook van die van de gemeenten en de deelstaten, lag het voor de hand dat men de vraag aan de orde zou stellen of het niet gewenst was dat de regering een grotere invloed ging uitoefenen op het financiële beheer van de gemeenten en de deelstaten. Tenslotte verlangde Zimmerman dat het budget, voordat het te Genève ter tafel kwam, de

goedkeuring kreeg van alle ministeries en alle politieke partijen, zodat in ieder geval in Oostenrijk hierover geen moeilijkheden zouden ontstaan.

Seipel en Kienbock gaven enerzijds te kennen dat het budget niet verminderd kon worden, anderzijds dat een verandering in de financiële verhouding tussen de deelstaten en gemeenten en de staat wel vergeten kon worden, omdat de plaatselijke autoriteiten te zeer gehecht waren aan hun autonomie.<sup>46</sup> De regering scheen nog om een andere reden voor grote moeilijkheden geplaatst. De socialisten hadden immers al lang bij monde van Otto Bauer in het parlement aangekondigd dat ze hun medewerking alleen dan konden toezeggen, als het budget op een hoogte van minstens 670 miljoen gouden kronen in evenwicht gebracht werd.<sup>47</sup> De regering kon dus al met haar eigen budget op hevig verzet rekenen, zij was daarom niet bereid aan de wensen van de Commissaris-Generaal tegemoet te komen.

Toch werd er een enigszins ingekrompen budget aan het *Hauptausschusz* van de Nationale Raad voorgelegd. De inkomsten bedroegen 530 miljoen en de uitgaven 510 miljoen gouden kronen, cijfers die kort daarop weer veranderd werden in respectievelijk 533 en 520.<sup>48</sup> Omdat Zimmerman aan zijn standpunt bleef vasthouden, moest de regering er wel toe overgaan om mee te delen, dat zij haar voorstel in Genève zou indienen en de discussie daar zou afwachten.

De socialisten beschouwden de handelwijze van de regering als een vergrijp tegen het begrotingsrecht van het parlement. De *Arbeiterzeitung* schreef "Nur wenn sich in Genf die Vertreter der Herren Poincaré, Mussolini, Benesch mit den Herren Regierungsvertretern aus Japan und aus Sudamerika einigen sollten, dasz wir 520 Millionen Goldkronen ausgeben dürfen, nur dann können wir unseren Bundesangestellten etwas zulegen. Es ist doch eine hubsche Sache, dieser Genfer Vertrag. Wie die osterreichischen Steuerzahler ihre Angestellten bezahlen, dasz wird nicht von den beiden miteinander vereinbart, sondern von Herrn Mussolini mit Herrn Benesch ausgemacht, und ob eine Million osterreichischer Staatsbürger noch sollen leben können, das wird ein japanischer Marquis mit einem chilenischen Hidalgo ausschnapfen, Heil Genf!"<sup>49</sup> Maar omdat zij de plannen van de Commissaris-Generaal nog verfoeilijker vonden en volgens hen eenstemmigheid een duidelijk blijk van afkeuring jegens Zimmerman inhield, stemden de socialisten op 7 juni in het *Hauptausschusz* samen met de andere partijen in met het ontwerp van de regering. Dit betekende tevens, zo stelden zij, dat de regering verplicht was om vanuit Genève met niet minder huiswaarts te keren.<sup>50</sup>

Vlak voor zijn vertrek naar Genève gaf Zimmerman een interview aan de *Neue Freie Presse*. Daann verklaarde hij verheugd te zijn over de houding van de socialisten. De overeenstemming tussen de partijen beschouwde hij niet als een oorlogsverklaring aan zijn adres, maar hij zag daann een gezonde basis voor de discussie tijdens de zitting van de Volkenbondsraad. Tegenover de wens betreffende de besteding van de lening voor investeringen stelde hij zich positief op. Als die kwestie aan de orde kwam, zou hij naast de regering staan.<sup>51</sup>

Deze belofte was wel iets opzienbarends, want in Frankrijk waren stemmen

opgegaan om met dat gedeelte van de lening, dat niet nodig was voor de dekking van tekorten, herstelbetalingen te verrichten, terwijl Engeland graag zag dat het restant van de kredieten werd terugbetaald om zo de Oostenrijkse schuldenlast te verlichten en het budget in de komende jaren te ontlasten.<sup>52</sup> In bankierskringen te Wenen gaf men er de voorkeur aan dat de gelegenheid benut zou worden om de staatsschuld bij de Nationale Bank af te lossen.<sup>53</sup> In dit opzicht week Zimmerman nogal af van zijn algemene gedragslijn om de heersende mening in Londen, Parijs of Genève tot de zijne te maken, maar het leek de consequentie van een langzaam groeiend inzicht dat de sanering pas dan resultaat kon hebben, wanneer er niet alleen aandacht besteed werd aan het herstel van de staatsfinanciën, maar ook van de economie in het algemeen. Het geringe enthousiasme elders zou hem er tijdens de aanstaande vergadering te Genève toch van doen afzien om voor dit probleem een lans te breken.

Zoals te verwachten viel, leverden de beraadslagingen van het Financieel Comité, die op 11 juni begonnen en een kleine week duurden, weinig resultaat op. Er werd van de standpunten van de Commissaris-Generaal en de Oostenrijkse regering kennis genomen en verder uitvoerig gepraat over wat er nu moest gebeuren. Zimmerman meende dat het voorlopig voldoende was alleen de erkenning uit te spreken dat de budgetcijfers veranderd konden worden; beslissingen van een ander karakter vond hij prematuur. Men ging hiermee akkoord, maar dan moesten wel de richtlijnen voor de activiteiten in de nabije toekomst vastgelegd worden, want anders ontstond in Oostenrijk de indruk dat de door de regering voorgestelde cijfers zonder meer geaccepteerd werden. Daarop kwam Salter met zijn reeds eerder geopperd plan om in Wenen een onderzoek te houden en vervolgens op verantwoorde wijze een definitieve beslissing te nemen. Maar omdat de verwachtingen in Oostenrijk van de aan de gang zijnde zitting hoog gespannen waren, was het raadzaam zich naar buiten nu reeds positief uit te laten. Het te publiceren gemeenschappelijk rapport van de Commissaris-Generaal en het Financieel Comité zou zodanig opgesteld kunnen worden dat het een gunstige sfeer uitademde, terwijl voor intern gebruik een vertrouwelijk rapport gemaakt kon worden waarin duidelijk de ontevredenheid met de situatie in Oostenrijk werd uitgesproken, aldus Salter. Zo geschiedde. In het geheime rapport werd Zimmerman uitgenodigd zijn harde politiek voort te zetten en zo min mogelijk aan de regering toe te geven, totdat het Financieel Comité een definitief standpunt had bepaald.<sup>54</sup> In het andere rapport werd gesteld dat de situatie nog te onduidelijk was om tot definitieve conclusies te komen, zeker nu de financiële crisis van het voorjaar nog niet helemaal was uitgewerkt. Het Financieel Comité zou samen met de Commissaris-Generaal het onderzoek voortzetten en nagaan in hoeverre het budget op een ander niveau in evenwicht gebracht kon worden. In ieder geval zou dat niet aan de hoge kant zijn, terwijl aan het hervormingsprogramma, waarvan de uitvoering onverminderd voortgang moest vinden, niet getornd zou worden. Het Financieel Comité zou in augustus naar Wenen komen en dan vooral de omvang en de aard



Dit magere resultaat gaf de Oostenrijkse pers weinig reden tot juichen. Bladen als de *Neue Freie Presse* en voor het eerst ook de *Reichspost* lieten kritische geluiden horen. Oostenrijk dat in het kader van de sanering al zoveel gepresteerd had, had beter verdiend, schreef de *Neue Freie Presse*; alle omstandigheden spraken ervoor om de regering budgettair meer vrijheid te geven.<sup>56</sup> De *Reichspost* vond de afloop van de onderhandelingen niet bevredigend; het achterwege blijven van positieve besluiten vloeyde volgens dit blad voort uit een pessimistische kijk op de situatie in Oostenrijk.<sup>57</sup> De socialisten spraken van een complete nederlaag voor de regering; eens te meer was bewezen hoezeer het Geneefse verdrag van Oostenrijk een "Kolonie der internationalen Hochfinanz" maakte.<sup>58</sup>

FINANZKAPITAL

WILHELM DER KÖNIG

THEODOR RECHT

GENERAL KOMMISSION

WILHELM

DIESE WELT GEHT NUN IN DEINE HÄNDE

GENF

DER SIEGER

WIEN

Het commentaar van de *Reichspost* duidde er al op dat de eensgezindheid binnen het regeringsblok wankelde. Dit bleek nog duidelijker toen een christelijk-sociale parlamentsafgevaardigde, Anton Jerzabek, op een vergadering van de christelijk-sociale vereniging *Hernals* in Wenen nogal fel te keer ging tegen de politiek van de Commissaris-Generaal. Hij maakte bij die gelegenheid de indruk lang opgekropte gevoelens de vrije loop te laten. "Wir haben wieder einmal sehen müssen, dass die

Sympathien, mit denen das Ausland gegenüber Österreich seit dem Beginn der Sanierungsperiode nicht zu geizen pflegt, sich doch immer nur in mehr oder weniger schön klingenden Phrasen erschöpfen und eines reellen Hintergrundes vollständig entbehren und dasz bei den Vertretern des Völkerbundes die Liebe und Freundschaft dort aufhört, wo sie sie materiell betätigen sollen. Generalkommissär Dr. Zimmerman scheint der würdige Exponent dieser Leute zu sein. Denn wie soll man das Verlangen nach einer an Ort und Stelle vorzunehmenden Überprüfung der Berechtigung der österreichischen Wünsche verstehen, wenn wir doch seit mehr als Jahresfrist einen Mann aus ihrer Mitte als Kontrollorgan unter uns sitzen haben, der doch sicherlich alle Verhältnisse hier schon so gut kennen gelernt haben musz, dasz sein Wort allein genügen müsste, um den Bitten unserer Delegierten den entsprechenden Nachdruck zu verleihen. .... Wenn er uns mit der Freundschaft, die er in Genf uns gegenüber an den Tag legte, noch lange erhalten bleibt, dann werden wir uns die Wähler, so wie einst Diogenes die Menschen, am hellichten Tage mit der Laterne suchen können. Eine solche Behandlung haben wir Österreicher wahrlich nicht verdient.”<sup>59</sup>

Seipel kreeg er dus een zorg bij. Naast de oppositie begonnen nu ook mensen in de eigen gelederen zich te verzetten tegen het werk dat hij begonnen was. Van de coalitiepartner, de groot Duitsers, was al lang bekend dat zij geneigd was tot interne oppositie. Op een vergadering in Graz halverwege de maand maart had een parlementsafgevaardigde van deze partij verklaard dat zijn partij op het standpunt stond dat, wat er ook mocht gebeuren, de controle door de Commissaris-Generaal aan het einde van 1924, de termijn waarbinnen iedereen dacht dat de sanering voltooid zou zijn, moest verdwijnen.<sup>60</sup>

#### *c. De zitting van de Volkenbondsraad in september 1924*

De teleurstelling over de in Genève bereikte resultaten, die in Oostenrijk vrij algemeen heerste, was een logisch gevolg van de tevoren veel te hoog opgeschroefde verwachtingen. Maar die resultaten konden ook weinig gunstiger zijn omdat de situatie in Oostenrijk door de financiële crisis geheel veranderd was en men in juni niet kon weten of de gunstige ontwikkeling van 1923 na de crisis in dezelfde mate zou terugkeren. Daarom hadden de Commissaris-Generaal en het Financieel Comité, althans in orthodox-financiële zin, het gelijk aan hun kant door voorzichtig en langzaam te werk te gaan. De bemoeienis van het Financieel Comité met de Hongaarse kwestie kan eigenlijk niet als een vertragende factor aangemerkt worden, want ook al hadden de leden meer tijd gehad, dan nog zou een snelle afwikkeling van de Oostenrijkse zaak niet hebben plaatsgevonden. Rijst de vraag waarom de regering de kwestie niet aan de orde heeft gesteld in het najaar van 1923, toen immers Zimmerman zich nogal tevreden toonde met de ontwikkeling van het budget. Maar ook dan zou van Volkenbondszijde het argument naar voren gebracht zijn dat eerst afgewacht moest worden of de gunstige ontwikkeling van

permanente duur zou zijn. Begin 1924 waren de kansen voor een beslissing op korte termijn eveneens ongunstig, omdat de Commissaris-Generaal onder invloed van Quesnay al lang voor een hardere koers gekozen had. Toen Zimmerman, die inzag dat een wijziging van de oorspronkelijke budgetcijfers op den duur niet tegen te houden was, liet weten zich tegen een dergelijk verlangen van de regering in principe niet te verzetten, was het niet te vermijden dat de te bewandelen weg lang zou worden, zeker toen de gunstige ontwikkeling verstoord werd door de beurscrisis in het voorjaar van 1924. De besluiten van juni moesten dan ook de Oostenrijkers duidelijk maken dat zij niet zo snel tevreden mochten zijn met zichzelf en met de hervormingen die in de overheidsdienst gerealiseerd waren. "As you know", schreef Pelt aan Salter, "they had this tendency to a far too large extent, a tendency which has even been encouraged by the Government propaganda since the end of the last year. It is a very useful thing the high expectations have been disappointed, as this was the only way to re-awaken the right "Sanierungs"-atmosphere, that is to say, the will to introduce reforms."<sup>61</sup>

Eenzelfde standpunt huldigde Zimmerman. Hij vond dat het onderzoek door het Financieel Comité, dat op 26 augustus begon, psychologisch op het juiste moment kwam. Als gevolg van de crisis was de belastingopbrengst verminderd en ontstonden er weer tekorten die slechts weggewerkt konden worden door verdere inkrimping van de staatsuitgaven. Voor het Financieel Comité was deze situatie een goede gelegenheid om zijn ontevredenheid te laten blijken. Een "strong and authoritative" rapport, dat een opsomming gaf van al hetgeen nog gedaan moest worden, zou de situatie heel wat duidelijker maken.<sup>62</sup>

De delegatie van het Financieel Comité die naar Wenen kwam, stond onder leiding van Ter Meulen en werd verder gevormd door onder meer Janssen, Niemeyer, Dubois en Pospisil. Twee weken lang vergaderde zij onafgebroken met de Commissaris-Generaal en de leden van diens bureau, met de ministers en de leiding van de Nationale Bank, terwijl zij ook vertegenwoordigers van verschillende belangengroepen hoorde.<sup>63</sup> Ook nu weer waren de verwachtingen bij het Oostenrijkse publiek hoog gespannen. Men speculeerde op een beëindiging van de missie van de Commissaris-Generaal, want men ging ervan uit dat aan de voorwaarde voor de opheffing van de Volkenbondscontrole: het herstel van het budgettaire evenwicht, voldaan was. Het restant van de lening zou voor economische doeleinden ter vrije beschikking van de regering moeten komen.

In de eerste bijeenkomst van de delegatie zette Zimmerman zijn gedachten over de gang van zaken uiteen. Hij verwachtte dat de Oostenrijkers voor 1925 een sluitende begroting ter tafel zouden brengen. Zij zouden proberen aan te tonen, dat zij met uitzondering van de investeringen de gewone uitgaven konden dekken met eigen middelen, dat dus de sanering als voltooid beschouwd kon worden en de controle als logisch gevolg daarvan zich moest gaan beperken tot de besteding van het overschot van de lening. Volgens de Oostenrijkers hadden de Geneefse Protocollen alleen betrekking op de gewone uitgaven en waren de verplichtingen in dit

opzicht vervuld, zodat in ieder geval de controle door de Commissaris-Generaal op het budget in de toekomst achterwege moest blijven. Zimmerman vond het echter verstandiger om de investeringsuitgaven ook in het budget op te nemen, omdat zij een wezenlijk element van het tekort vormden. Bovendien had een beperkte controle geen zin, want dan was het vrijwel uitgesloten om na te gaan of de vrijgegeven gelden ook inderdaad voor de opgegeven investeringen gebruikt werden. Natuurlijk kan men dit uitleggen als zou Zimmerman aan zijn stoel kleven en niet graag uit Wenen verdwijnen. Maar in maart 1924 was uitdrukkelijk bepaald, en in de prospectussen van de lening stond het zwart op wit, dat de leninggelden alleen besteed konden worden onder het toeziend oog van de Commissaris-Generaal. Dus in augustus ging Zimmerman ervan uit dat hij in ieder geval moest blijven, maar wat hem betrof dan niet als een formaliteit.

Na enige dagen vergaderen kwam de delegatie van het Financieel Comité tot het volgende voorlopige standpunt. Het budget zou gestabiliseerd moeten worden op een hoogte van 485 miljoen gouden kronen. Om dit te bereiken behoorde de regering de uit de wederopbouwwet nog resterende hervormingen uit te voeren. Daarnaast mocht zij 50 miljoen gouden kronen aan produktieve investeringen uitgeven. Omdat de inkomsten geschat werden op 510 miljoen gouden kronen, moest voor de dekking van het tekort van 25 miljoen gouden kronen de normale procedure gevolgd worden. Enige belastingen die hinder opleverden voor de economie, dienden verminderd of opgeheven te worden. Van de in de wederopbouwwet opgesomde, maar nog niet uitgevoerde maatregelen werd vooral een wijziging van de financiële verhouding tussen de staat enerzijds en de deelstaten en gemeenten anderzijds sterk benadrukt.

Op 2 september kon Kienböck kennis nemen van het standpunt van de delegatie. Na een korte bestudering ervan kwam hij tot de conclusie dat dit in Oostenrijk niet verkoopbaar zou zijn, als er niet iets positiefs tegenover stond. Daarom drong hij aan op een wijziging van de controle en op een zodanige erkenning van de gemaakte vorderingen dat een saneringsetappe afgesloten kon worden. Vanwege de politieke situatie was een aanmoediging van de kant van de Volkenbond absoluut noodzakelijk om voor de uitvoering van de gevraagde maatregelen in het parlement steun te vinden. Men moest toch beseffen dat ieder land een financiële controle beschouwde als een last en zich daardoor in zijn nationale eer voelde aangetast. Het ging, aldus Kienböck, niet om uitschakeling van het toezicht op het budget door de Commissaris-Generaal, maar om een uiterlijke verandering van de controle. Men zou kunnen bepalen dat de maandelijkse rapporten aan de Volkenbondsraad geen kritiek meer mochten bevatten op de algemene politiek van de regering. Gebeurde er niets met de controle, dan zou de gehele bevolking zonder uitzondering zich tegen de regering keren.

De argumenten van de minister van financiën wogen voor de heren van het Financieel Comité niet zwaar genoeg. Behalve op de motieven die Zimmerman voor een onverkorte handhaving van de controle had aangevoerd, wezen zij op het feit dat

iedere verandering een slechte indruk in het buitenland zou maken en dus Oostenrijks krediet kon schaden. Toch behaalden de Oostenrijkers een succesje. Zij bleven aandringen op een wijziging, omdat de publieke opinie de controle niet meer noodzakelijk achtte, nu het budget in haar ogen in evenwicht was. Het was Dubois die opmerkte dat deze kwestie zo centraal was komen te staan, dat men toch moest overwegen of er niet iets kon gebeuren, al was het maar een formaliteit. Janssen kwam met de idee om de rapporten van de Commissaris-Generaal aan de Volkenbondsråd vóór afzending naar Geneve ter kennisneming aan de regering aan te bieden, terwijl Quesnay voorstelde de goedkeuring van de *prealables* door de Commissaris-Generaal achterwege te laten, die had immers toch alleen maar zin, zolang de regering voor de dekking van tekorten uitsluitend was aangewezen op de onder het beheer van de Commissaris-Generaal staande middelen. Iedereen kon ermee akkoord gaan dat men in principe een wijziging in de Volkenbondscntrole zou aanbrengen.

Hierna kreeg de delegatie de gelegenheid om zich te concentreren op het in feite belangrijkste punt: de budgetcijfers. Van Oostenrijkse zijde wilde men nauwelijks afstappen van het eigen voorstel. Wel was men bereid de uitgavenpost enigszins in te krimpen, maar niet in de mate die door de delegatie gewenst werd. Omdat de tegenstelling bleef, zou de kwestie in Genève verder besproken worden.<sup>64</sup>

Op 6 september kwam de delegatie voor het laatst in Wenen bijeen. Beslissingen waren er niet gevallen, maar men had een duidelijk beeld gekregen van de inhoud die het gemeenschappelijk rapport van het Financieel Comité en de Commissaris-Generaal moest krijgen. Er zou een nieuw cijfer genoemd worden voor het evenwichtsniveau, voor de bereiking waarvan de uitvoering van een aantal hervormingen en maatregelen, die reeds gedeeltelijk in de wederopbouwwet waren opgenomen, nodig zou zijn. In de controle zouden enkele wijzigingen aangebracht worden, maar de datum van ingang en de voorwaarden waarop stonden nog niet vast.

Voor de netelige positie van de regering was er bij de leden van het Financieel Comité wel begrip, maar zij wilden niet zover gaan om het saneringswerk als voltooid te beschouwen. De situatie werd labiel bevonden, omdat de financiële crisis van het voorjaar nog niet volledig was uitgewerkt. Het was vrij eenvoudig om op papier een evenwichtig budget te becijferen, maar de stabiliteit ervan moest eerst in de praktijk blijken en daarmee was tijd gemoeid. Daarom mochten de hervormingen en besparingen niet afnemen en was de controle van de Commissaris-Generaal in haar oorspronkelijke vorm voorlopig onmisbaar.

Drie dagen na het vertrek van de delegatie uit Wenen kwam het Financieel Comité te Geneve bijeen. Om later moeilijkheden te voorkomen zorgden de Oostenrijkers er voor alleen met dit Comité tot een overeenkomst te komen en niet met de Volkenbondsråd of het Controle-Comité, zodat er geen sprake zou zijn van een verandering van de Geneefse Protocollen en het parlement de gemaakte afspraken

niet achteraf hoefde goed te keuren. De discussie ging hoofdzakelijk over de budgetcijfers en daarbij maakte Kienbock zich "durch besondere Zahugkeit als unangenehmer Verhandler" waar, zo staat te lezen in het verslag van de Volken bondsraadszitting, uitgebracht in de Oostenrijkse ministerraad <sup>65</sup>

Kienbock liet weten onder geen enkele voorwaarde verantwoordelijkheid te kunnen dragen voor een budget, zoals het Financieel Comité dat wenste. Dankzij zijn standvastigheid toonde het Comité zich bereid tot een compromis. Zimmerman stelde voor de Oostenrijkers enigszins tegemoet te komen, ervan uitgaande dat men met een gerust hart meer kon toestaan, nu het wel zeker was dat de andere bepalingen als een verplichting aanvaard zouden worden. Zijn toegevendheid was zelfs zo groot geworden, dat hij de cijfers van Kienbock wilde accepteren, maar dan op de voorwaarde dat er geen nieuwe belastingen ingevoerd en de bestaande niet verhoogd werden zonder zijn toestemming. Dit plan wees het Financieel Comité echter van de hand, omdat men het te delicaat vond met het oog op de souvereiniteit van de regering en men betwijfelde of de Commissaris-Generaal wel gemachtigd was om in fiscale zaken zo'n belangrijke rol te spelen. Hoewel enige mensen als Dubois en Niemeyer niet verder wilden gaan dan de aanbiedingen, gedaan tijdens het verblijf van de delegatie in Wenen, werd het voorstel van Janssen goedgekeurd om het evenwichtsniveau te verhogen tot 495 miljoen gouden kronen, een bedrag dat afgaande op eerder gedane uitlatingen van de minister van financiën wel haalbaar zou zijn.

Met betrekking tot de controle besloot het Financieel Comité die pas te wijzigen, als alle wettelijke en administratieve maatregelen genomen waren voor de uitvoering van de resterende punten van de wederopbouwwet en het parlement zijn goedkeuring had gegeven aan de nieuwe budgettaire grenzen. De Commissaris-Generaal zou dan alleen nog maar nagaan of het budget zich in het algemeen en niet meer per post binnen de aangegeven grenzen bevond en of de regering de hervormingen ook inderdaad uitvoerde. De *prealables* moesten hem wel voorgelegd worden, maar zij behoeften niet meer zijn goedkeuring. De maandelijkse rapporten aan de Volkenbondsraad tenslotte zouden twee dagen voor verzending naar Geneve ter inzagen aan de regering gegeven worden.

Seipel, die de onderhandelingen over deze kwestie voor zijn rekening nam, vond de voorwaarden voor een verzachting van de controle aan de harde kant, terwijl het nog lang kon duren eer men tot een wijziging zou overgaan. De nieuwe vorm kwam overeen met de controle in Hongarije, maar daar bestond deze al vanaf het begin van het saneringswerk. De ongelijke behandeling benadrukte de kanselier sterk, in de hoop met een gunstiger resultaat naar huis te kunnen terugkeren. Tot voor kort had hij steeds verkondigd dat de controle niet langer dan twee jaar zou duren, en hij moest dus proberen op zijn minst een tijdslimiet vastgelegd te krijgen voor wijziging van de controle om de oppositie, die van alle kanten zou losbarsten, te kunnen weerstaan. Het lukte hem niet, maar om iedere twijfel weg te nemen over het moment waarop de controle zou worden opgeheven, bepaalde het Financieel

Comité dat dat zou gebeuren als de nog openstaande punten van de wederopbouw-wet waren uitgevoerd, de uiteindelijke begrotingscijfers over 1925 in overeenstemming waren met de nieuwe budgettaire grenzen, de begroting voor 1926 binnen dezelfde grenzen bleef en de economische situatie vertrouwen inboezemde. Met andere woorden: vóór het midden van 1926 hoefde men er niet op te rekenen dat de Commissaris-Generaal Wenen zou verlaten.<sup>66</sup>

De resolutie van de Volkenbondsråd, waarmee de aanbevelingen van het Financieel Comité werden goedgekeurd, kreeg in Oostenrijk uiteraard een allerminst hartelijke ontvangst. Dat de budgetcijfers veranderd waren en dat voortaan de lening ook gebruikt mocht worden voor overheidsinvesteringen, waarvoor in de budgetten van 1923 en 1924 geen ruimte was geweest, vond men niet meer dan billijk. De teleurstelling moest dan ook groot zijn, toen bekend werd dat Oostenrijk eerst aan verschillende bepalingen moest voldoen, voordat er iets met de controle zou gaan gebeuren. Die teleurstelling was, het is al eerder geconstateerd, een gevolg van een verkeerde beoordeling van de situatie. Dat men niet eerder uit de waan geholpen was, vond zijn oorzaak in het feit dat er vanaf de komst van de delegatie van het Financieel Comité naar Wenen geen enkele officiële mededeling was gedaan over de ter discussie staande onderwerpen, dit op verzoek van de delegatie zelf. De socialisten wonden zich in die dagen geweldig op over het zwijgen van de regering en verkondigden dan ook luid dat er zeker zaken besproken werden die voorlopig het daglicht nog niet konden verdragen. Toen een motie waarmee de regering werd uitgenodigd opening van zaken te geven, in het *Hauptausschusz* van de Nationale Raad werd weggestemd, verklaarden de socialisten tegen de onderhandelingen in Genève het grootste wantrouwen te koesteren en verder dat "wir uns an hinter dem Rücken des Parlaments getroffene Abmachungen, die die Interessen des österreichischen Volkes überhaupt oder die Rechte der Gliedstaaten des Bundes beeinträchtigen, nicht gebunden fühlen und solche Abmachungen nicht als vollzogene Tatsachen, denen sich das Parlament unterwerfen müsste, anerkennen werden".<sup>67</sup>

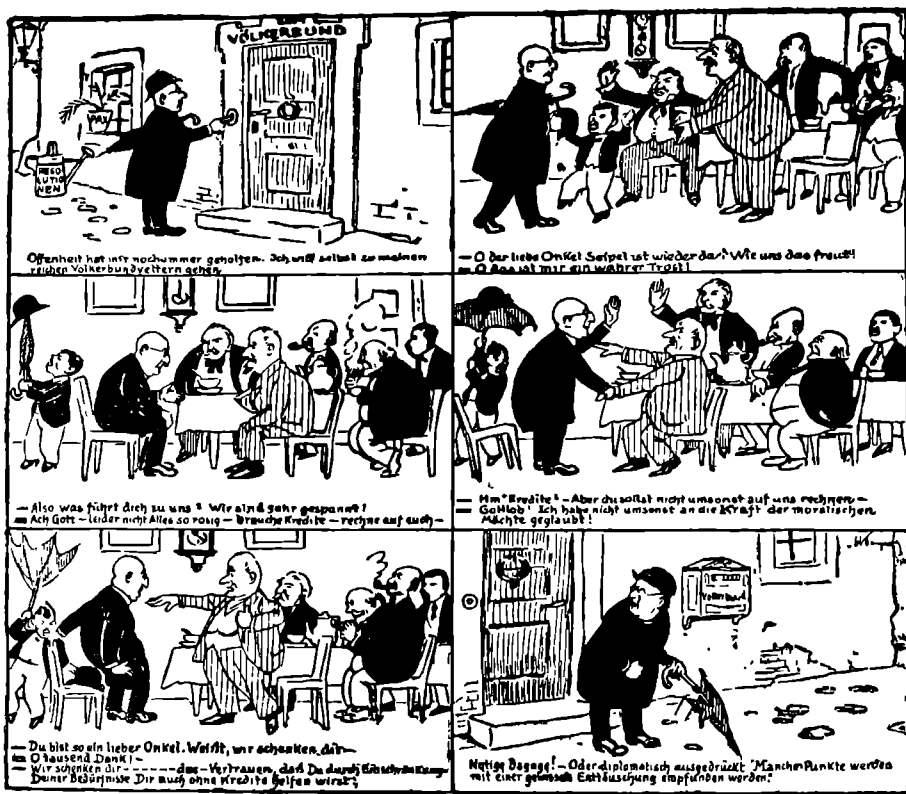
In de *Arbeiterzeitung* werd het septemberakkoord een "vollständige, verhängnisvolle Niederlage" genoemd. Het Financieel Comité had in alle belangrijke kwesties vóór Zimmerman en tegen de regering besloten. De beperktheid van de begroting maakte inknijping van alle uitgaven voor culturele en sociale doeleinden noodzakelijk; de werkloosheid zou toenemen, omdat de lening niet rechtstreeks ten goede kwam aan de kapitaalarme industrie, die noch in het buitenland noch bij de Nationale Bank aan goedkope kredieten kon komen; de rechtvaardige eisen van de ambtenaren en gepensioneerden zouden moeten worden afgewezen. In ruil daarvoor bleef de controle onverminderd voortbestaan, want de in het vooruitzicht gestelde wijziging had weinig om het lijf; de goedkeuring van de *prelables* door de Commissaris-Generaal had immers alleen dan effect, wanneer er sprake was van een tekort dat door hem gedekt moest worden, en deze situatie was voorbij.<sup>68</sup>

In de regeringsgezinde pers was een dergelijke agressieve toon niet te vinden, maar

ook daar kon men tussen de regels door de nodige teleurstelling bespeuren. Volgens de *Neue Freie Presse* had Oostenrijk toch wel iets beters mogen verwachten na alle geleverde prestaties. Het meest betreurd werd het feit dat er voor de economie voorlopig geen kredieten beschikbaar kwamen en dat de controle, "das Brandmal der Unselbständigkeit", nog zo lang bleef gehandhaafd. De Volkenbond had moeten inzien dat de kanselier steun en het Oostenrijkse volk een aanmoediging nodig had en dat dat juist via een verzachting van de controle prachtig had gekund.<sup>69</sup>

In het parlement werd een discussie gevoerd, zoals men al zo vaak had meege- maakt: de socialisten in de contramane, de regeringspartijen eensgezind achter de regering. De sprekers van de laatste groep wezen erop dat het optimisme aan hun kant was ontstaan rond de jaarwisseling, toen het een en ander ogenschijnlijk meer

### Wie es dem guten Onkel ...





dan goed verliep, maar dat men daarna was gaan beseffen dat er geen einde kon komen aan de saneringsactiviteiten, zolang de gevolgen van de financiële crisis niet verholpen waren. De socialisten dienden zowel bij het debat in de *Hauptauschusz*<sup>70</sup> als in de Nationale Raad een motie van afkeuring in, waarvan zij bij voorbaat wisten dat die verworpen werd, want de eensgezindheid binnen het regeringsblok bleek, tenminste voor deze gelegenheid, weer hersteld te zijn.<sup>71</sup>

## Siegers Heimkehr.



In oktober 1924 bespraken Kienböck en Zimmerman de begroting van 1925. Deze was zodanig opgesteld dat zij binnen de in september herziene grenzen bleef.

uitgaven	544,8 miljoen gouden kronen
inkomsten	504,1 miljoen gouden kronen
tekort	40,7 miljoen gouden kronen

In het bedrag van 544,8 miljoen gouden kronen waren ook de investeringsuitgaven opgenomen; de gewone uitgaven bedroegen dus 494,8 miljoen gouden kronen. Vergeleken met het ontwerp dat in augustus en september ter tafel gekomen was, waren er dus flinke wijzigingen aangebracht. De besparing bij de uitgaven was bereikt door overheveling van de kosten voor loonsverhoging naar de staatsbedrijven zelf. De inkomsten waren zeer voorzichtig berekend om te voorkomen dat de Nationale Raad bij het zien van hoge cijfers de uitgaven zou vermeerderen en de deelstaten en gemeenten een groter deel van de belastingopbrengst zouden opeisen. Omdat de inkomsten waarschijnlijk hoger zouden zijn, was het voor de regering niet moeilijk om in het begrotingsjaar extra-uitgaven te dekken. De consequentie daarvan was echter dat dan het budgetevenwicht toch weer op een hoger niveau tot stand zou komen en in 1926 een verlaging tot het afgesproken niveau nauwelijks te realiseren zou zijn. Aldus het commentaar van Patzauer.<sup>72</sup>

Het tekort van 40,7 miljoen gouden kronen werd uitsluitend veroorzaakt door de investeringsuitgaven en moest dus door de Commissaris-Generaal gedekt worden. Kienböck ging er zelfs van uit dat de regering op grond van het septemberakkoord zonder meer recht had op de volledige 50 miljoen gouden kronen, tenminste als de Commissaris-Generaal de verschillende investeringen als productief erkende.<sup>73</sup>

Hoewel Zimmerman de begroting goedkeurde, omdat die aan de verplichting voldeed, was hij allerminst tevreden. Op grond van de beschouwingen van Patzauer kwam hij tot de conclusie dat het ontwerp niet meer was dan een zuiver formele vervulling van de overeenkomst van september. De uitgaven werden beperkt door een technische omwerking van de begroting. De staatsbedrijven zouden de loonkosten niet kunnen dragen, zodat de regering moest bijspringen; hierdoor zouden de uitgaven toch het oorspronkelijke niveau te boven gaan. Dat de reorganisatie van de overheidsdienst, die vanaf het begin van de sanering door de regering in het vooruitzicht was gesteld, eindelijk eens grondig zou worden aangepakt, daarvan bleek niets uit deze begroting.<sup>74</sup>

Als productieve investeringen ging Zimmerman die uitgaven beschouwen die in de toekomst directe en cijfermatig aantoonbare inkomsten of besparingen opleverden en waarvan het rendement de aflossing van het bestede kapitaal waarborgde. Hij zou alleen bijspringen in het jaar waarin de investering gedaan werd, dus in 1925

niet voor investeringen van 1924, en pas wanneer de betalingen opgeëist werden en hij er zich van overtuigd had dat de regering niet over voldoende middelen beschikte om de betaling te vernichten of kon beschikken, doordat geen gewone uitgaven beperkt of achterwege gelaten konden worden. Kienbock bestreed natuurlijk deze opvatting, hij was van mening dat men in september een veel ruimere interpretatie voor ogen had gehad en dat men de regering een grotere bewegingsvrijheid had willen geven <sup>75</sup> Ongetwijfeld werd het standpunt van Zimmerman door het Financieel Comité gedeeld, want grotere bewegingsvrijheid betekende dat van het nemen van hervormingsmaatregelen weinig terecht zou komen, het verleden leverde daarvoor voldoende bewijzen

Hoewel Zimmerman het dus deed voorkomen een strakke lijn te zullen volgen bij het beoordelen van de investeringen, heeft hij in 1925 en 1926 menigmaal middelen ter beschikking gesteld voor uitgaven die niet beantwoordden aan zijn definitie van een produktieve investering Meestal gaf hij eerst een voorschot en pas wanneer gebleken was dat de gelden ook inderdaad voor het opgegeven doel besteed waren en niet bijvoorbeeld voor de dekking van een normaal tekort, ging hij over tot de definitieve overdracht van het bedrag Hij beseftte dat investeringen werkgelegenheid schiepen en zo meehielpen aan de oplossing van het werkloosheidsprobleem Maar hij ging toch niet zover dat hij alle door de regering voorgestelde investeringen als produktief erkende en uit de lening financierde Want op die manier zou immers het gevaar ontstaan dat er teveel geld werd vrijgegeven en hij daardoor in strijd zou komen met het septemberakkoord <sup>76</sup>

Zijn betrekkelijk soepelere houding kwam ook nog in een ander opzicht tot uiting Hij ging er namelijk een enkele keer mee akkoord dat de regering eenmalige uitgaven deed die het gevolg waren van "vis major" en niet op de begroting voortkwamen. Die uitgaven zou hij dan niet beschouwen als een overschrijding van de budgettaire grenzen. Het betrof overigens niet al te grote bedragen die door de regering uit eigen middelen betaald moesten worden <sup>77</sup>

Op 11 augustus 1925 besloot Zimmerman, vooruitlopend op de zitting van de Volkenbondsrada in september, de verlichte vorm van controle te laten ingaan, omdat aan de daarvoor gestelde voorwaarden was voldaan Vanaf die datum ging hij alleen nog na of het budget in het algemeen binnen de in september 1924 afgesproken grenzen bleef en of de regering de restanten van de wederopbouwwet uitvoerde, de *prealables* behoeften slechts nog ter kennisgeving aan hem te worden voorgelegd en hij gaf de regering inzage in zijn maandelijkse rapporten aan de Volkenbondsrada kort vóór afzending naar Genève Maar omdat hij uitmaakte of investeringen produktief waren en op welke wijze zij gedekt zouden worden, behield hij de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de hoogte van iedere post op de begroting

Aan de salariëring van het overheidspersoneel wordt een afzonderlijke paragraaf gewijd, omdat de regeling ervan de bevoegdheden van de Commissaris-Generaal duidelijk laat uitkomen en tevens zijn invloed demonstreert. Daarnaast krijgt men een helder beeld van het beleid, dat door de Commissaris-Generaal in het algemeen gevoerd werd.

In § 4 van hoofdstuk I is reeds beschreven hoe de vakbond door middel van een verkeersstaking in juni 1922 de invoering van de indexwet afdwong, waarin een directe relatie werd vastgelegd tussen de salarissen en de prijsindex. Deze relatie, die een maandelijkse aanpassing van de salarissen aan het prijsniveau waarborgde, had ten tijde van de sterke geldontwaarding wel zin, maar kon moeilijk gehandhaafd blijven, toen in het najaar van 1922 de begroting voor de komende twee jaar werd opgesteld en dus ook voor de salarissen van de ambtenaren een bepaald bedrag werd aangewezen. De regering heeft dan ook aan het begin van de saneringsperiode overwogen om de indexwet buiten werking te stellen. Dit zou echter grote moeilijkheden veroorzaakt hebben. De salarissen, vooral die van de hogere ambtenaren, lagen nog ver achter bij het vooroorlogse peil. De werking van de indexwet garandeerde op den duur de bereiking van dat peil, nominaal wel te verstaan. Dus intrekking van de wet moest gepaard gaan met een forse verhoging van de salarissen. Dit laatste kon pas gebeuren, als de regering over voldoende middelen beschikte. Het ligt voor de hand dat de regering in deze alle hoop gericht had op de steun van de Commissaris-Generaal.<sup>78</sup>

Zimmerman ging ervan uit dat aan het tekort, zoals dat in de *prealables* voorkwam, niet getoemd kon worden. De regering mocht niet rekenen op meer middelen van zijn kant dan op grond van de *prealables* door hem was toegezegd. Als dus de salarissen in de loop van een maand verhoogd moesten worden op grond van een stijging van de prijsindex, zou er geen dekking van de extra-uitgaven aanwezig zijn en zou de uitkering achterwege moeten blijven, omdat de Commissaris-Generaal niet toestond dat het tekort om deze reden toenam.

In maart en april 1923 deed voor het eerst een dergelijk geval zich voor. De uitkering achterwege laten zou natuurlijk grote beroering gewekt hebben onder de ambtenaren, dus moest er een oplossing gevonden worden die de Commissaris-Generaal bevredigde. Zimmerman zelf deed de regering de oplossing aan de hand. Hij stond toe dat de uitgaven meer bedroegen dan in de *prealables* was aangegeven, maar hij verwachtte van de regering dat zij zelf de vermeerdering van het tekort ongedaan maakte. Dit kon alleen gebeuren, als de in de wederopbouwwet opgesomde hervormingsmaatregelen met spoed werden uitgevoerd; alleen zo kon er elders bezuinigd worden en ontstond er automatisch ruimte voor de salarisverhoging.<sup>79</sup> Van deze gedragslijn zou Zimmerman in de toekomst nauwelijks afwijken. Verhoging van de salarissen stond hij toe, mits de regering op de een of andere manier voor de extra-kosten een dekking kon vinden. De enige mogelijk-

heid bestond praktisch alleen in bezuiniging als gevolg van de uitvoering van de wederopbouwwet. Zimmerman zou dan ook steeds de twee kwesties aan elkaar koppelen met als belangrijkste oogmerk: het op gang houden van de hervormingsactie. In het bovenstaande geval werd de door Zimmerman aangegeven weg echter niet bewandeld. De extra-uitgaven konden voorlopig gedekt worden uit de onverwacht hoge inkomsten.

In mei 1923, toen de ambtenarenorganisaties, vooral die van de grootduitsers, aandrongen op een salarisverhoging, wilde de regering de kwestie definitief regelen. Op het ministerie van financiën was een project uitgewerkt, waardoor de indexwet opgeheven en het verschil tussen de salarissen van de lagere en hogere ambtenaren vergroot zou worden; de laatste categorie was het sterkst achtergebleven bij het vooroorlogse peil. De extra-kosten waren geschat op 400 miljard jaarlijks. Zimmerman had echter bezwaren, omdat een intensieve afvloeiing van de ambtenaren, die een zo grote uitgave overbodig zou maken, achterwege bleef. Hij vond het niet in overeenstemming met de Geneefse actie dat nu het totale bedrag, waarmee de ambtenaren de staat belastten, zo'n sterke stijging onderging, terwijl het eigenlijk moest afnemen.<sup>80</sup>

Naar zijn mening was het beter het salarisspeil te stabiliseren en hij juichte dan ook het voornemen om de indexwet buiten werking te stellen luide toe. Als aan het einde van het jaar zou blijken dat er door spaarzaamheid voldoende middelen vrijgekomen waren, kon men eventueel overwegen de achtergehouden bedragen, waarop de ambtenaren op grond van de indexstijging recht hadden, alsnog uit te keren. Wilde de regering haar plan toch uitvoeren, dan zou hij er zich niet tegen verzetten, als het budgetschema van de Provisorische Delegatie maar in acht genomen werd. Dit betekende dat een definitieve herziening van het salarieringsbeleid niet in één keer verwezenlijkt kon worden, want Zimmerman liet daarvoor immers budgettair geen ruimte. Hij stond een geringe overschrijding van de salarispост toe, maar hij liet de dekking daarvan aan de regering over. Het zou van de stand van de afvloeiing van het overheidspersoneel en de reorganisatie van de staatsdienst afhangen of er in de herfst gepraat kon worden over een volgende etappe van de salarishervorming.<sup>81</sup>

Tijdens de onderhandelingen met de ambtenarenorganisaties stelde de regering, zelf overtuigd van de nadelen die bij haar pogingen het budget in evenwicht te brengen voortvloeiden uit de indexwet, als voorwaarde dat men de afschaffing van de index accepteerde. De ambtenaren waren echter hoogstens bereid een opschorting voor korte tijd te aanvaarden, evenwel in ruil voor de toezegging dat een bijzondere stijging van de levenskosten in die periode gecompenseerd werd.<sup>82</sup>

Met ingang van 1 juli 1923 kon er een eerste regeling van de salariskwestie getroffen worden. Zimmerman verklaarde zich akkoord met een opschorting van de index voor de maanden juli, augustus en september, terwijl pas op 1 november de indexberekening van oktober van kracht zou worden. Hij wees er wel op dat hij geen middelen ter beschikking zou stellen, als de oktoberindex hoger mocht blij-

ken te zijn en op grond daarvan opnieuw een salarisverhoging geëist werd <sup>83</sup> Hier demonstreerde hij echter een weinig vooruitziende blik, want in de zomermaanden daalden de levenskosten voortdurend en de handhaving van de indexwet zou dus indirecte financiële voordelen hebben opgeleverd. Tegenover Oostenrijk is het niet fair van hem geweest dat hij het in een van zijn rapporten aan de Volkenbondsråd liet voorkomen, als zou uitsluitend de regering op de opheffing van de indexwet gestaan hebben, waardoor zij zich een financieel voordeel had laten ontgaan. Niets is duidelijker dan dat hij zelf de regering in dit streven krachtig heeft gesteund <sup>84</sup> De koppeling door Zimmerman van de salarisverhoging aan de uitvoering van de wederopbouwwet had geen resultaat. De verkiezingscampagne in het najaar van 1923 vertraagde de uitvoering van vele noodzakelijke, maar politiek weinig populaire maatregelen, zodat er te weinig besparingen bereikt werden voor de definitieve regeling van de kwestie. Toen Kienbock voor 1924 een begroting opstelde die het budgetschema van de Provisorische Delegatie verre overschreed en waaraan de extra-uitgaven aan salarissen nog verwerkt moesten worden, was de kans op een oplossing dan ook uitermate gering.

In november 1923 nam de regering de zaak opnieuw ter hand. Hoewel de oktober-index ten opzichte van juli lager was en de lonen dus eigenlijk per 1 november moesten dalen, gaf zij er toch de voorkeur aan de vermindering achterwege te laten om de onderhandelingen met de ambtenaren in alle rust te doen verlopen. Als uitgangspunt voor de hervorming wilde zij wel het salaris op basis van de oktober-index nemen en het onderscheid tussen dat salaris en het vooroorlogse met 15% verminderen, waardoor dan de lagere ambtenaren minder en de hogere meer zouden gaan verdienen. Zimmerman vond de regeling goed, als het budgetschema van de Provisorische Delegatie maar niet werd aangetast en alle extra-uitgaven gedekt werden door bezuinigingen en hervormingen <sup>85</sup>

In welke richting de dekking gevonden kon worden, had Patzauer in een uitvoerige nota voor Zimmerman over de begroting van 1924 aangegeven. De ervaring leerde dat de reorganisatie van de overheidsdienst niet effectief genoeg werd aangepakt om op korte termijn besparingen te verwezenlijken en daardoor ruimte voor extra-uitgaven te scheppen. De dekking te laten plaatsvinden door verhoging van de belastingen was een tere zaak. Maar er was een ander terrein waar mogelijkheden lagen, omdat daar nog grote wantoestanden bestonden, de opheffing daarvan kon prachtig gerealiseerd worden, als die gekoppeld werd aan de salariskwestie. Het betrof de zogenaamde *Ertragsanteile*, dat wil zeggen de verdeling van de belastinggelden tussen de Bond enerzijds en de deelstaten en de gemeenten anderzijds. "Ganz allgemein in Theorie und Praxis ist anerkannt", zo concludeerde Patzauer in zijn nota, "dass die schlechteste Methode öffentlicher Wirtschaft dann gelegen ist, wenn die eine Organisation (hier der Bund) nur die Mittel herbeischafft, die eine andere Organisation (hier Länder und Gemeinden) verausgabt. Dadurch muss notwendigerweise Miswirtschaft entstehen, weil die autonomen Organe ohne das Odium, die Bevölkerung mit öffentlichen Abgaben zu bedrücken, immer in der

angenehmen Lage sind, mit offenen Händen der Bevölkerung Geschenke zu machen. Die Sanierung und Ökonomisierung des Verwaltungsapparates ist bisher an den Organen der autonomen Verwaltungen fast spurlos vorüber gegangen. Sie haben ihre Ausgaben gegenüber der Vorkriegszeit nicht nur nicht vermindert, sondern haben ihre Verwaltung auf einen Ausgabenstand gebracht, der in keinem Verhältnis zu den vorhandenen Mitteln, noch weniger aber zu den vorhandenen Verwaltungsbedürfnissen steht. Erhalten nur die autonomen Verbände im Jahre 1924 noch um 50% mehr als im laufenden Jahre", – in het begrotingsontwerp van Kienböck was dat namelijk het geval – "dann würde sich die Groteske ergeben, dasz der Bund selbst am Notwendigsten spart, die autonomen Verbände aber einen Verwaltungsapparat schaffen, der über alles hinausgeht, dessen sie in Wahrheit bedürfen und was selbst ein sehr wohlhabender Staat zu verausgaben in der Lage wäre. Es ist unmöglich, programmatisch in der Bundesverwaltung die Ausgaben zu drücken und sie in der autonomen Verwaltung aufzublasen." Patzauer stelde dan ook voor de *Ertragsanteile* met 33% ten gunste van de Bond te verminderen. Dit uit te voeren was politiek een bijzonder moeilijke zaak. In de eerste plaats kon de regering rekenen op het heftigste verzet van de socialisten, omdat de inkomsten van Wenen dan met 300 miljard verminderd werden. Maar ook de overige deelstaten, waar de christelijk-socialen praktisch overal de meerderheid bezaten, zouden fel protesteren, want 'die österreichischen Politiker (sind) traditionell in erster Linie Landesangehörige (Tiroler, Kärntner, etc. ...) und erst viel später Österreicher". Om deze zeer onpopulaire, zakelijk echter volledig gegronde maatregel uit te voeren moest daaraan politiek een populair "Vorspann" gegeven worden en die zag Patzauer in de hervorming van de salarissen. "Es handelt sich also politisch nur darum, im öffentlichen Interesse eine unpopuläre Strömung durch eine populäre Strömung zu kompensieren."<sup>86</sup>

Ook volgens het budgetschema van de Provisorische Delegation moest de verdeling van de belastinggelden ten gunste van de Bond veranderd worden. Daarom mocht de Commissaris-Generaal op dit punt aandringen en de salariskwestie gebruiken als pressiemiddel.<sup>87</sup>

Zimmerman vond het denkbeeld van Patzauer uitstekend. Hij gaf zijn goedkeuring aan de onderhandelingen van de regering met de ambtenarenorganisaties op voorwaarde dat de middelen voor de salarisverbetering gevonden werden in een vermindering van het aandeel van de deelstaten en de gemeenten in de belastingopbrengst.<sup>88</sup>

De ambtenaren gingen echter niet in op de voorstellen van de regering. Daarop verzocht Kienböck Zimmerman om toestemming voor een verhoging met terugwerkende kracht tot 1 november 1923, waarbij als uitgangspunt niet de oktober-salarissen, maar die per 1 november zouden gelden. Het eerste kon de regering beloven, mits de extra-kosten betaald werden uit de vrije reserve die ontstaan was door het ongebruikt laten van uit rekening B vrijgegeven middelen, maar de financiële consequenties van het tweede punt vond Zimmerman van dien aard dat hij

zijn toestemming voor het laatste gedeelte van de salarishervorming weigerde <sup>89</sup>

In het ministerie van financiën werd nu een geheel nieuw ontwerp opgesteld, dat als basis de oktobersalarissen had en voor de lagere ambtenaren een verhoging van 20% inhield, terwijl de index tot en met 31 mei 1924 buiten werking werd gesteld. Om een snelle beslissing te forceren en de ambtenarenorganisaties onder druk te zetten werd het ontwerp aan het parlement voorgelegd. Zimmerman wilde het de regering niet al te moeilijk maken en stemde erin toe dat de salarisregeling doorgang kon vinden, nadat hem de verzekering was gegeven dat de dekking er zou komen. Dat hield in dat de *Abgabenteilungsnovelle*, die de vermindering van het belastingaandeel van de deelstaten en gemeenten wettelijk regelde en waarvan de goedkeuring door het parlement vooraf langdurige onderhandelingen met de betreffende autoriteiten zou vergen, niet tegelijk met de salarishervorming behoefde te worden aangenomen <sup>90</sup>

De situatie veranderde plotseling, toen bleek dat de directie van de met ingang van 1 oktober 1923 autonoom geworden spoorwegen onder druk van de oppermachtige socialistische vakbond aan de spoorwegambtenaren heel wat meer wilde geven dan de regering aan de overheidsambtenaren kon toestaan. Onmiddellijk na het bekend worden van dit plan waarschuwde Zimmerman voor de consequenties ervan. Het zou een slechte indruk maken wanneer het spoorwegbedrijf, voor het tekort waarvan de Bond en dus de belastingbetaler moest blijven opkomen, het personeel beter beloonde dan de Bond het zijne, en dat terwijl het bedrijf veel te veel werknemers telde. Het was onmogelijk de lagere overheidsambtenaren te weigeren wat het spoorwegpersoneel ontving <sup>91</sup>

Toen de loonsverhoging bij de spoorwegen toch doorging, eisten de overheidsambtenaren natuurlijk onmiddellijk gelijkschakeling met het spoorwegpersoneel. Dit betekende dat de regering voor de derde maal haar voorstellen moest herzien. Zij vroeg Zimmerman opnieuw om van het oktobersalaris als basis te mogen afzien. Als de lagere ambtenaren meer kregen dan tot nu toe begroot was, zouden zij zich wel kalm houden, de middelen hiervoor wilde de regering zich verschaffen door de hogere ambtenaren een geringere stijging van hun salaris te geven. Zimmerman stelde uitdrukkelijk dat de regering, wat er ook gebeurde, geen hoop mocht vestigen op de onder zijn beheer staande gelden, en hij verklaarde zich akkoord met de nieuwe plannen, als hij de verzekering kreeg dat de regering zelf zorg zou dragen voor alle extra-uitgaven <sup>92</sup>. Hij verlangde daarom schriftelijk de toezegging dat de meerderheidspartijen achter de regering stonden inzake de wijziging van de *Abgabenteilungsnovelle*. Verder rekende hij erop dat op 11 december, de dag dat de Nationale Raad zou beslissen over de salarisregeling, het parlement duidelijk gemaakt werd dat het de nieuwe uitgaven alleen mocht goedkeuren, als een passende dekking aanwezig was <sup>93</sup>. Aan beide eisen werd voldaan, zodat de hervorming wat de regering en de Commissaris-Generaal betrof doorgang kon vinden. Opnieuw waren het de ambtenaren die roet in het eten gooiden. Het personeel van de PTT ging voorop met het stellen van harde looneisen. Men wenste meer dan de



regering aanbod Op 10 december 1923 brak bij dit bedrijf de staking uit, waarbij zich spoedig een deel van de douaneambtenaren aansloot Als men alleen het verloop van de onderhandelingen tussen de ambtenarenorganisaties en de regering nagaat, zou men kunnen denken dat Zimmerman er schuld aan had dat het zover kwam, omdat hij nauwelijks de regering de gelegenheid gaf een fatsoenlijke en afdoende regeling te treffen Zijn weinig soepele houding vloeide echter voort uit het feit dat hij de verantwoordelijkheid, die hij krachtens de Protocollen van Geneve droeg, zeer ernstig nam Hij was er vast van overtuigd, dat een andere houding voor hem onmogelijk was "Die Sanierung Österreichs in Etappen bildet eine internationale Verpflichtung des Bundes", schreef hij in zijn twaalfde rapport aan de Volkenbondsråd, "gegen welche anderen vertragschliessenden Teile (Belgien, Danemark, Frankreich, Groszbritannien, Italien, Niederlande, Schweiz, Schweden, Spanien und die Tschechoslowakei) ihre Garantie für die internationale Anleihe gewahrt haben Wenn irgend eine österreichische Regierung unter dem Drucke bestimmter Bevölkerungsklasse zustimmen wurde, die von Österreich eingegangenen Verpflichtungen zu verletzen, wurde sie Gefahr laufen, einen internationalen Konflikt hervorzurufen " De staking vond hij een dwaas pressiemiddel, omdat de regering van goede wil was, maar niet meer kon doen dan de staatskas toeliet "Solche Methoden beweisen eine Gleichgültigkeit gegenüber den allgemeinen Staatsinteressen, welche auf die Dauer nicht verfehlen werden, auf die öffentliche Meinung zu wirken Solange wird das Wirtschaftsleben die Rückschläge solcher Exzesse tragen müssen, als man nicht auch in Österreich zu einer Mentalität gelangen wird, wie sie in viel ältern und erfahreneren Demokratien besteht "94 Voor Zimmerman waren de internationale verplichtingen van Oostenrijk heilig en omdat het zijn taak was toe te zien op de naleving van die verplichtingen, kan men hem in dit licht bezien moeilijk schuld aanwrijven voor het uitbreken van de staking Men kan hem wel verwijten dat hij de regering niet wat meer financiële vrijheid toestond Zelf was hij er misschien toe geneigd geweest, maar juist in deze tijd nam de druk van Quesnay op hem toe

Op 13 december wist de regering een einde te maken aan de staking Daarbij deed zij enige concessies onder de dreiging te zullen aftreden, als de ambtenaren er geen genoegen mee namen 95 Hoewel Zimmerman zich in het algemeen ergerde aan de grote toegevendheid van de regering, deelde het hem in dit geval nauwelijks, daar immers vaststond dat alle uitgaven die verband hielden met de salarisverbetering, gedekt zouden worden zonder dat het schema van de Provisorische Delegatie in gevaar hoefde te komen

De *Abgabenteilungsnovelle* werd pas op 6 juni 1924 door de Nationale Raad goedgekeurd De onderhandelingen met de deelstaten en gemeenten hadden veel tijd in beslag genomen, niet alleen omdat Wenen de voorstellen van de regering niet zonder meer wilde aanvaarden, maar ook omdat de christelijk-sociale autoriteiten in de deelstaten compensatie verlangden voor de vermindering van hun aandeel in de belastingopbrengst De regering was ook hier gedwongen water bij de wijn te

doen Dat Zimmerman zich huertegen niet verzette — iedere concessie in deze betekende immers dat een gedeelte van de salarishervorming ongedekt bleef en vermeerde dus de staatsuitgaven —, vloede waarschijnlijk voort uit de toen heersende algemene verwachting dat op korte termijn de budgettaire grenzen ruimer zouden worden.<sup>96</sup>

In het voorjaar van 1924 was de regering van plan het laatste gedeelte van de salarishervorming uit te voeren Zimmerman moest begin februari uit de kranten vernemen dat aan de ambtenarenorganisaties een ontwerp ter bestudering was gegeven Tegen deze procedure tekende hij onmiddellijk protest aan "Bevor mit mir ein Einverständnis erzielt ist, wird den Organisationen ein Entwurf zugesandt, der nicht verfehlen wird, Erwartungen zu wecken und weitergehende Desiderata auszulösen In dem Moment, wo auch ich mich offiziell mit der Angelegenheit zu befassen haben werde, wird dieselbe soweit fortgeschritten sein und das Präjudizium so tief eingewurzelt, dass ein ablehnender Standpunkt starke Verstimmung, wenn nicht einen Konflikt, verursachen wird Auf diese Weise wird die Freiheit und Unbefangenheit meiner Entschlussfassung nicht dieselbe sein, als wenn vor jeder Mitteilung an die Angestellten, mein Urteil verlangt worden wäre"<sup>97</sup>

Omdat hij allerminst tevreden was over de gang van zaken in november en december 1923, toen de spoorwegen buiten de regering en hem om eigenmachtig overgingen tot een andere loonsverhoging en hij niet eerder dan de ambtenarenorganisaties van de plannen van de regering op de hoogte was gebracht, stond hij erop dat hij bij de komende loonronde als eerste kennis zou kunnen nemen van de voorstellen Verder ging hij ervan uit dat hij niet gebonden was aan de termijnen die tegenover de ambtenaren in acht genomen werden en dat iedere salarissuitgave evenals voorheen gepaard moest gaan met een gelijke vermindering van andere uitgaven, waarover hem tegelijk met de salarissvoorstellen plannen moesten worden voorgelegd<sup>98</sup>

Deze eisen stelde hij kort voor de publikatie van zijn twaalfde rapport aan de Volkenbondsraad, waarin hij onder invloed van Quesnay harde taal had gebezigd, en voor de discussie daarover in de pers Men kan dus met grote zekerheid aannemen dat opnieuw Quesnay Zimmerman had voorgehouden hoe te handelen Nergens is echter gebleken dat de regering onmiddellijk aan de eisen voldeed, waarschijnlijk omdat de plannen nog erg vaag waren

Begin april 1924 vonden er met de ambtenarenorganisaties besprekingen plaats over de principes van de salarissverhoging Ook dit moest Zimmerman weer uit de pers vernemen Hij deelde Kienbock mee dat hem een nieuwe regeling prematuur voorkwam, omdat er voor de verhoging van december 1923 nog geen dekking gevonden was Meer dan een verbetering van de salarissen van de hogere ambtenaren die de vorige keer ten gunste van de lagere ambtenaren een veer hadden moeten laten, zou hij op dat moment niet toestaan<sup>99</sup> Een dergelijke verhoging mocht echter niet de indruk wekken een onderdeel van een algemene regeling te zijn, maar moest op zichzelf staan.<sup>100</sup>

In mei 1924 probeerde de regering opnieuw de medewerking van Zimmerman te krijgen. Seipel deelde mee dat de regering per 1 juni – de datum dat de index weer in werking trad – in ieder geval een extra-uitkering bij wijze van voorschot wilde doen. Zimmermans reactie was echter negatief. De onderhandelingen met het Financieel Comité over de nieuwe budgettaire grenzen stonden voor de deur en hij vond het onverantwoord een voorschot te geven op een regeling, waarvan het nog maar de vraag was of de kosten wel een plaats konden vinden in het nieuwe budget.<sup>101</sup>

Desondanks liet de regering, waarop van de zijde van de ambtenarenorganisaties de nodige druk werd uitgeoefend, niet na Zimmerman in een soort dwangpositie te brengen door te pogen buiten hem om de kwestie af te handelen. Op 26 mei maakte Seipel in het *Hauptausschusz* van de Nationale Raad de bedragen bekend die met de nieuwe regeling gemoeid waren. Daarvoor was een dekking gevonden in het toekomstige budget, zoals dat door de regering was opgesteld. Maar Zimmerman, die in Genève een beperkte uitbreiding van de budgettaire grenzen zou voorstellen, drong erop aan dat de regeling in ieder geval zou rusten tot na de juni-zitting van de Volkenbondsrada. Van de ambtenarenorganisaties wist de regering hiervoor toestemming te krijgen.<sup>102</sup> Omdat de Volkenbondsrada echter besloot de beslissing over de nieuwe budgettaire grenzen aan te houden en voorlopig alles bij het oude te laten, meende Zimmerman dat de regering de regeling van de salarissen eveneens moest uitstellen. Een verhoging van de personeelslasten zou de onderhandelingen met het Financieel Comité in augustus en september ongunstig beïnvloeden. Toch ging de regering ertoe over de salariëeringskwestie definitief te regelen, uit vrees dat wederom een groot deel van de ambtenaren het werk zou neerleggen, als een verhoging op korte termijn uitbleef. Om de uitgaven zoveel mogelijk te dekken, wilde zij de indexwet opheffen, de pensioengerechtigde leeftijd verhogen, de pensioenen zelf verlagen en de verhoging van de pensioenen loskoppelen van een verhoging van de salarissen van de actieve ambtenaren. Het waren allemaal maatregelen, waarop Zimmerman in het verleden al had aangedrongen. Immers de afvloeiing van de overheidsambtenaren, een van de belangrijkste onderdelen van de reorganisatie van de staatsdienst, sorteerde nauwelijks enig effect, omdat het merendeel van de ontslagen ambtenaren met pensioen gestuurd werd, 90% van het laatst genoten salaris kreeg uitgekeerd en profiteerde van iedere salarisverhoging als gevolg van het stijgen van de index. Dat de regering nu dergelijke maatregelen wilde treffen, juichte Zimmerman dan ook toe en dat was voor hem de reden om zich niet langer te verzetten tegen de definitieve regeling van de salariskwestie, al schoof hij alle verantwoordelijkheid tegenover het Financieel Comité van zich af.<sup>103</sup>

De onderhandelingen met de ambtenarenorganisaties, waarin Zimmerman in feite had toegestemd, maar voor welks welslagen hij weigerde leninggelden beschikbaar te stellen, bezorgden de regering de grootste moeilijkheden. De ambtenaren aanvaardden de condities van de regering niet en dreigden met een afbreken van de

onderhandelingen als zij niet werden ingetrokken. Op 25 juni werd aan deze kwestie een zitting van de ministerraad gewijd. De regering besloot vast te houden aan haar eigen standpunt. Iedere concessie betekende immers dat het toekomstige budget, zoals dat bij het Financieel Comité zou worden ingediend, werd overschreden, hetgeen de aanstaande onderhandelingen met het Comité praktisch onmogelijk maakte, zeker nu de Commissaris-Generaal al gewezen had op de gevaren van een definitieve regeling in dit stadium.<sup>104</sup> De dag daarop trokken de vertegenwoordigers van de ambtenaren zich inderdaad terug uit de besprekingen. De regering probeerde nu de zaak te redden door via de politieke partijen in het parlement een regeling te treffen. Aan de Nationale Raad werd een wetsontwerp voorgelegd, in de hoop dat de beslissing daarover door de ambtenaren aanvaard werd.<sup>105</sup> Om de kans op succes te vergroten deed de regering wel enige concessies. Er werden uitzonderingen gemaakt voor grote groepen gepensioneerden, die voorlopig onder de oude regeling zouden blijven vallen. Hiertoe voelde de regering zich min of meer gedwongen, omdat de grootduitsers een bemiddelingspoging gedaan hadden die weliswaar veel te ver ging. Een star vasthouden aan de eigen plannen kon dus tot gevolg hebben dat bij de stemming in het parlement een van de regeringspartijen zich aan de zijde van de oppositie schaarde en daardoor geen meerderheid voor het wetsontwerp verkregen kon worden.<sup>106</sup> Evenals de grootduitsers schikten zich uiteindelijk ook de ambtenaren naar het standpunt van de regering, zodat de zaak midden juli door het parlement kon worden afgedaan.<sup>107</sup> Zimmerman had zich voldoende moeite getroost om de regering af te houden van een definitieve regeling, zolang over de nieuwe budgettaire grenzen nog niets was bepaald. Toen bleek dat politieke redenen een snelle oplossing noodzakelijk maakten en de regering reeds lang door hem gekoesterde wensen in vervulling wilde doen gaan, was hij bereid zijn verzet op te geven.

In het algemeen kan men zeggen dat Zimmerman het als zijn plicht beschouwde voortdurend erop te wijzen dat iedere salarishervorming pas dan kon plaatsvinden, als zij budgettair haalbaar was, dus als men het schema van de Provisorische Delegatie en de nieuw aan te geven grenzen niet te buiten ging. Financiële steun van zijn kant was er niet bij, omdat hij de regering via deze kwestie wilde dwingen zelf besparingen aan te brengen en de reorganisatie van de overheidsdienst en de afvloeiing van de overtollige ambtenaren te versnellen. Daardoor zouden dan voldoende middelen vrij komen om nieuwe uitgaven te dekken. Succes met deze politiek boekte hij eind 1923 in de kwestie van de belastingverdeling, hoewel dat succes achteraf weer geminimaliseerd werd. Het was tevens de enige keer dat hij in dit opzicht slaagde. Bij diezelfde gelegenheid bijvoorbeeld stelde hij ook andere eisen waaraan eenvoudigweg niet werd voldaan. Het hielp niet zoveel om de regering strikt te houden aan eenmaal gedane beloften, dat zag Zimmerman ook wel in, vooral omdat de politieke moeilijkheden erg groot waren. Maar door toch te doen alsof hij zonder meer een stipte naleving van de gemaakte afspraken verwachtte, bereikte hij vaak dat de regering zover ging als maar enigszins mogelijk was.

- 1 FA 1922/109 538 Rondschrjven van het ministerie van financien 3-12-1922 Arnd Jessen, Die osterreichische Finanzwirtschaft Bund-Lander-Gemeinden Berlin 1929, p 142-143
- 2 C22 5/6e, Brief van Zimmerman aan Kienbock 4-1-1923
- 3 Jessen, Die osterreichische Finanzwirtschaft, p 143
- 4 FA 1923/26050, Brief van Kienbock aan de Landeshauptleute 14-2-1923
- 5 C22 5/6e, Brief van Zimmerman aan Kienbock 4-1-1923
- 6 C11 5/6a, Voordracht van Zimmerman in een bijeenkomst van alle ministers 2-5-1923
- 7 IA 1923/12901, Kurrende an alle Zentralstellen und h o Unterbehorden 19-2-1923
- 8 C22 5/6e-1, Brief van Frank aan Zimmerman 1-2-1923, brief van Zimmerman aan Kienbock 8-2-1923, in Deuxieme Rapport du Commissaire Général de la Société des Nations pour l'Autriche Periode du 15 janvier au 15 février 1923, p 27
- 9 IA 1923/82767, nota uit november 1923
- 10 Brief van Zimmerman aan Kienbock 25-8-1923, in IX Bericht des Generalkommissars des Volkerbundes fur Osterreich, 15 August 15 September 1923, p. 26-32
- 11 S113 2/14, Brief van Quesnay aan Felkin 16-1-1924
- 12 S113 2/14 Note on Austrian situation 18-2-1924, George Henri Bousquet, La restauration monetaire et financière de l'Autriche Paris 1927, p 93-98, Karl Ausch, Als die Banken fielen Zur Soziologie der politischen Korruption Wien-Frankfurt-Zurich 1968, p 115-114
- 13 C19 5/6, Brief van Zimmerman aan Kienbock 31-1-1924
- 14 S113 2/4, Brief van Salter aan Niemeyer 5-11-1923
- 15 Isabella Ackert, Die Groszdeutsche Volkspartei 1920-1934 Versuch einer Parteigeschichte Dissertation Wien 1967, p 168-176
- 16 C20 5/6b-2, Note pour M Zimmerman concernant le budget Autrichien de 1924 Opge-steld door Pelt 20-10-1923
- 17 C 20 5/6b-2, Erster Budgetentwurf fur 1924 Bemerkungen zu seiner Reform Van de hand van Patzauer 27-10-1923
- 18 S113 2/14, Brief van Quesnay aan Salter 16-11-1923 XI Bericht des Generalkommissars des Volkerbundes fur Osterreich, 15 Oktober - 15 November 1923, p 6-10
- 19 S113 2/14, Brief van Quesnay aan Salter 16-11-1923
- 20 C20 5/6b-1, Brief van Zimmerman aan Salter 20-11-1923
- 21 S113 2/14, verschillende correspondentie tussen Salter, Niemeyer enerzijds en Quesnay, Zimmerman anderzijds, november-december 1923
- 22 S113 2/14, Brief van Quesnay aan Felkin 16-1-1924
- 23 C3 3/8, Note Verbale van Zimmerman 18-2-1924
- 24 XII Bericht des Generalkommissars des Volkerbundes fur Osterreich, 15 November 15 Dezember 1923 p 27
- 25 NI P/M 24-2-1924 en andere kranten van die datum
- 26 DOV 1-3-1924
- 27 AZ 9-3-1924
- 28 NI P/M 8-3-1924
- 29 NI P/M 11-3-1924
- 30 Brief van Grunberger aan Zimmerman 10-3-1924, in Journal Officiel V (1924) 683-685
- 31 Brief van Zimmerman aan de president van de Volkenbondsraad 10-3-1924, in Journal Officiel V (1924) 683
- 32 C36 6/4I Comité d'Autriche, Procès-Verbal provisoire de la séance tenue à Genève, le mercredi 12 mars 1924
- 33 NI P/M 13-3-1924
- 34 AZ 18-3-1924
- 35 DOV 22-3-1924
- 36 S110 2/19/1, Brief van Van Walre de Bordes aan Salter 1-4-1924
- 37 S60 no 4 23-26 Brief van Pelt aan Van Walre de Bordes 6-4-1924
- 38 C32 5/35a, verschillende brieven van Zimmerman en antwoorden daarop april en mei 1924
- 39 C31 5 35 Brief van Zimmerman aan Salter en Niemeyer 9-4-1924

- 40 C31 5/35, Brief van Salter aan Zimmerman 15-4-1924 brief van Niemever aan Zimmerman 16-4-1924, brief van Salter aan Zimmerman 29-4-1924
- 41 C32 5/35c Brief van Zimmerman aan Drummond 14-4-1924
- 42 J.W. Beyen, Het Spelen de knikkers I en kroniek van vijftig jaren Rotterdam 1968, p. 89
- 43 Rapport du Comité Financier et du Commissaire Général, communiqué par le Comité Autrichien au Conseil, le 14 juin 1924 in La restauration financière de l'Autriche, Genève 1926 p. 228-232
- 44 C31 5/35, Brief van Salter aan Zimmerman 15-4-1924
- 45 C31 5/35 Normalbudget 2-5-1924
- 46 C31 5/35, Onderhoud van Zimmerman met Kienbock en Seipel 17-5-1924
- 47 Stenographische Protokolle über die Sitzungen des Nationalrates der Republik Österreich II Gesetzgebungsperiode I Bericht 1923-1924 Wien 1924, p. 579-581
- 48 C31 5/35, Onderhoud van Zimmerman met Seipel en Kienbock 22-5-1924 Normalbudget 24-5-1924
- 49 AZ 28-5-1924
- 50 AZ 7-6-1924
- 51 NI P/M 8-6-1924
- 52 Die Borse 1-5-1924
- 53 C31 5/35, Nota van Patzauer Anlehensrest der Volkerbundanleihe Verwendung, 29-5-1924
- 54 C37 6/5b, Comité Financier, 15ème Session, Procès-Verbal de la première à la deuxième séance, tenue le 11 au 17 juin 1924
- 55 Rapport du Comité Financier et du Commissaire Général, communiqué par le Comité Autrichien au Conseil, le 14 juin 1924, in La restauration financière de l'Autriche, Genève 1926, p. 228-232
- 56 NI P/M 15-6-1924
- 57 RP 15-6-1924
- 58 AZ 17-6-1924
- 59 NI P/A 23-6-1924, veelbetekenend is dat de *Reichspost* geen verslag gaf van deze rede
- 60 DOT 18-3-1924
- 61 C31 5/35 Brief van Pelt aan Salter 30-6-1924
- 62 C47 8/9d Brief van Zimmerman aan Drummond 8-8-1924
- 63 Richard Kerschagl, Het onderzoek der Volkenbondsexperten naar de ontwikkeling der Oostenrijkse staatsfinanciën, in TSB 9 (1924) 886-889
- 64 C37 6/5c, Delegation du Comité Financier, Procès-Verbal de la première à la huitième séance, tenue à Vienne le 26 août au 6 septembre 1924
- 65 AVA MRP Nr. 343 19-9-1924
- 66 C37 6/5d, Comité Financier 16ème Session, Procès-Verbal de la première à la dixième séance, tenue le 9 au 15 septembre 1924 Rapport commun du Comité Financier et du Commissaire Général à Vienne, in Journal Officiel V (1924) 1552 1558
- 67 AZ 11-9-1924
- 68 AZ 17-9-1924
- 69 NI P/A 12-9-1924
- 70 NI P/M 13-9-1924
- 71 NI P/M 24-9-1924 Stenographische Protokolle über die Sitzungen des Nationalrates der Republik Österreich II Gesetzgebungsperiode II Bericht 1924-1925 Wien 1925 30-9-1924 en 110 1924 p. 1604-1635
- 72 C20 5/6b-3 Expose van Patzauer 12-10-1924
- 73 AVA MRP Nr. 345 14-10-1924
- 74 C20 5/6b-3 Onderhoud van Zimmerman met Kienbock 14-10-1924
- 75 C20 5/6b-3 Onderhoud van Zimmerman met Kienbock 20-10-1924
- 76 C20 5/6b-4, Brief van Zimmerman aan Kollman 11-5-1926
- 77 C20 5/6b-3 Correspondentie tussen Zimmerman en Ahrer 1925
- 78 XII Bericht des Generalkommissars p. 35
- 79 Brief van Zimmerman aan Kienbock 30-3-1923 in Quatrième Rapport du Commissaire Général de la Société des Nations pour l'Autriche Période du 15 mars au 15 avril 1923 p. 21

- brief van Quesnay aan Kienbock 20-4-1923, in: Cinquième Rapport du Commissaire Général de la Société des Nations pour l'Autriche. Période du 15 avril au 15 mai 1923, p. 16.
- <sup>80</sup> C24 5/6h, Onderhoud van Zimmerman met Kienbock 9-5-1923.
- <sup>81</sup> C22 5/6e, Note Verbale van Zimmerman 15-5-1923. C24 5/6h, Onderhoud van Zimmerman met Kienbock 14-6-1923 en 3-7-1923.
- <sup>82</sup> AVA MRP Nr. 283 12-6-1923.
- <sup>83</sup> C24 5/6h, Onderhoud van Zimmerman met Kienbock 13-7-1923.
- <sup>84</sup> XII. Bericht des Generalkommissars, p. 5.
- <sup>85</sup> AVA MRP Nr. 300 16-10-1923.
- <sup>86</sup> C20 5/6b-2, Erster Budgetentwurf für 1924. Bemerkungen zu seiner Reform. Van Patzauer, 27-10-1923.
- <sup>87</sup> XIII. Bericht des Generalkommissars des Volkerbundes für Österreich. 15. Dezember 1923 – 15. Jänner 1924, p. 4-6.
- <sup>88</sup> C2 3/2, Brief van Zimmerman aan Kienbock 15-11-1923.
- <sup>89</sup> C2 3/2, Onderhoud van Zimmerman met de regering 22-11-1923.
- <sup>90</sup> AVA MRP Nr. 304 26-11-1923.
- <sup>91</sup> C24 5/6h, Brief van Zimmerman aan Gunther 1-12-1923.
- <sup>92</sup> C2 3/2, Onderhoud van Zimmerman met Kienbock 5-12-1923.
- <sup>93</sup> C2 3/2, Onderhoud van Zimmerman met Seipel en Kienbock rond 10-12-1923.
- <sup>94</sup> XII. Bericht des Generalkommissars, p. 9-10.
- <sup>95</sup> C3 3/15, Brief van Zimmerman aan Drummond 12-12-1923.
- <sup>96</sup> XIII. Bericht des Generalkommissars, p. 4-7; NFP/M 8-6-1924.
- <sup>97</sup> C24 5/6h, Brief van Zimmerman aan Kienbock 5-2-1924.
- <sup>98</sup> C24 5/6h, Note Verbale van Zimmerman 13-2-1924.
- <sup>99</sup> C24 5/6h, Brief van Zimmerman aan Seipel 2-4-1924, onderhoud van Zimmerman met Kienbock 4-4-1924.
- <sup>100</sup> C24 5/6h, Onderhoud van Zimmerman met Kienbock 11-4-1924.
- <sup>101</sup> C24 5/6h, Onderhoud van Zimmerman met Seipel 17-5-1924.
- <sup>102</sup> C24 5/6h, Onderhoud van Zimmerman met Seipel en Kienbock 26 en 29-5-1924.
- <sup>103</sup> C24 5/6h, Onderhoud van Zimmerman met Frank en Kienbock 23-6-1924.
- <sup>104</sup> AVA MRP Nr. 333 25-6-1924.
- <sup>105</sup> NFP/M 26-6-1924
- <sup>106</sup> AVA MRP Nr. 336 15-7-1924.
- <sup>107</sup> XIX. Bericht des Generalkommissars des Volkerbundes für Österreich. 15 Juni – 15. Juli 1924, p. 2-5

In de wederopbouwwet waren die belastingverhogende en de staatsuitgaven beperkende maatregelen opgesomd, die getroffen moesten worden om binnen een periode van twee jaar de begroting weer in evenwicht te krijgen. In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de uitvoering van de de staatsuitgaven beperkende maatregelen, voor zover daarmee het optreden van de Commissaris-Generaal verduidelijkt kan worden. Van belang zijn daarom alleen die bepalingen in de wederopbouwwet, over de uitvoering waarvan Zimmerman regelmatig contact had met de Oostenrijkse regering, te weten: de vermindering van het aantal ministeries, de hervormingen bij de ministeries van militaire zaken en onderwijs, het ontslag van overheidspersoneel, de reorganisatie van de staatsbedrijven en de wijziging van de verhouding tussen de Bond en de deelstaten.

Volgens de wederopbouwwet moest het aantal ministeries op zijn minst worden teruggebracht van tien naar acht; de regering was vrij te bepalen welke ministeries er zouden verdwijnen. Voor het ministerie van militaire zaken werd onder meer aangedrongen op vereenvoudiging van het beheersapparaat en op concentratie van de militaire scholen op één plaats, op vermindering van het aantal garnizoenen en op afvloeiing van personeel bij de inspectiedienst; over een getalsmatige inkrimping van het leger werd met geen woord gesproken. Het ministerie van onderwijs behoorde het aantal middelbare staatsscholen te beperken, het aantal lesuren van de leraren op die scholen uit te breiden, de school- en collegegelden te verhogen en de staatstheaters te reorganiseren. Wat betreft het ontslag van overheidspersoneel nam de regering alleen de verplichting op zich om met een reeds bestaande afvloeiingsregeling met kracht voort te gaan. Een belangrijk onderdeel van het saneringsprogramma vormde de reorganisatie van de staatsbedrijven; sommige, zoals het tabaks- en zoutmonopolie en de spoorwegen, zouden op commerciële wijze beheerd gaan worden, andere, zoals restanten van de oorlogsindustrie, zouden worden afgestoten. Tenslotte schreef de wederopbouwwet voor dat die bestuurlijke instanties van de Bond en de deelstaten, die elkaar overlaptten, moesten samensmelten.

De uitkomsten van de verschillende maatregelen zijn van secundair belang. Waar het om gaat, is vast te stellen in welke mate Zimmerman van de hem in de Protocollen van Genève toegekende bevoegdheden bij de uitvoering van de wederopbouwwet gebruik maakte en kon maken.

## 1. VOORBEREIDENDE MAATREGELEN

Kort na zijn aankomst in Wenen liet Zimmerman blijken de grootst mogelijke



waarde te hechten aan een snelle uitvoering van de wederopbouwwet. Immers de belangstelling van het buitenland, speciaal in financiële kringen, ging in het bijzonder daarnaar uit. Als op heel korte termijn positieve resultaten gesignaleerd konden worden, was de lening van succes verzekerd.<sup>1</sup> In dit verband vond Zimmerman het gewenst al in zijn eerste rapport aan de Volkenbondsraad van een en ander melding te kunnen maken, want "nicht nur die Mitglieder des Volkerbundes, sondern auch die maßgebenden finanziellen Kreise des Auslandes wurden an Hand solcher Tatsachen leichter meiner Überzeugung beistimmen, dasz Österreich des Vertrauens, welches es durch Kreditansuchen für sich in Anspruch nimmt, würdig ist".<sup>2</sup> Het enige wat van Oostenrijk gevraagd werd, was een snelle en vlekkeloze uitvoering van de wederopbouwwet. De wil daartoe zou het buitenlandse geld doen vloeien, maar indien er getalmd werd en men zich maar ten dele hield aan de verplichtingen van de wet, zou het buitenland heel wat moeilijker over te halen zijn tot het intekenen op de lening en was de kans groot dat het saneringswerk spoedig als uitzichtsloos moest worden opgegeven.

De regering had al vóór Zimmermans komst de werkzaamheden met grote ernst aangepakt. Met uitzondering van het ontslag van overheidspersoneel, voor de regeling waarvan iemand speciaal was aangewezen, werd de uitvoering van de wederopbouwwet gecoördineerd vanuit het ministerie van binnenlandse zaken, na de reductie van het aantal ministeries in april 1923 vanuit het bureau van de bondskanselier, en vanuit het ministerie van financiën. Op beide ministeries kregen enkele ambtenaren de leiding bij deze werkzaamheden.<sup>3</sup> Zij moesten tevens de rapporten redigeren waarmee de regering maandelijks de Commissaris-Generaal informeerde over de stand van zaken. Zimmerman had – het was een van zijn eerste daden – om die rapporten gevraagd.<sup>4</sup>

De regeringsrapporten werden uiterlijk op de 15e van iedere maand op het Commissariaat-Generaal afgeleverd, zodat de behandelde periode ongeveer samenviel met die waarover Zimmerman maandelijks aan de Volkenbondsraad verslag moest uitbrengen. Zij verschenen tot en met juni 1926, toen Zimmermans functie opgeheven werd, iedere maand, in totaal dus 42. Rost van Tonningen, die na Zimmermans vertrek in Wenen achterbleef, ontving er nog veertien, waarvan het laatste in december 1927. Aan de termijn van inlevering werd op den duur niet meer zo de hand gehouden, eind 1925 had men al een vertraging van een maand.<sup>5</sup>

Het eerste rapport, daterend van 10 januari 1923, bevatte wegens tijdgebrek alleen een overzicht van de hervormingen in het ressort van het ministerie van financiën over de periode 15 december 1922 tot 10 januari 1923. Zimmerman nam er echter geen genoegen mee en eiste binnen de kortst mogelijke tijd een volledig, alle departementen omvattend rapport, aangepast aan de indeling van de wederopbouwwet.

Binnen vijf dagen ontving hij het herschreven rapport.<sup>6</sup> Over de vorderingen die in dit rapport waren gemeld, was hij allerminst te spreken. Een aantal ministeries had niet gepresteerd, met name het ministerie voor verkeer, "das grosze Loch der

Bundesverwaltung". Als de uitgaven daar niet werden verminderd, zouden de overige saneringspogingen geen zin hebben en de verhoogde inkomsten in een bodemloos vat vloeien. Daarom legde Zimmerman er de nadruk op dat alle ministeries de hun opgelegde maatregelen in een hoog tempo moesten uitvoeren. Om dit te bevorderen eiste hij van de regering een tijdschema, het zogenaamde *Kalendarium*, aan de hand waarvan de ministeries verplicht konden worden vóór een bepaalde datum de bezuinigingsmaatregelen te treffen.<sup>7</sup>

Op 15 februari werd dit *Kalendarium* bij Zimmerman ingeleverd; ruim drie weken had het kabinet eraan gewerkt.<sup>8</sup> Volgens dit document zouden alle maatregelen, die in de wederopbouwwet waren genoemd, uiterlijk eind 1924 zijn uitgevoerd, dus op het tijdstip, dat de Volkenbond zich naar alle verwachting uit Oostenrijk zou terugtrekken.

Teneinde de indruk van een opzettelijke vertraging te vermijden, had de regering juist getracht de termijnen niet te ruim te kiezen. Zij was daarom pijnlijk verrast door Zimmermans reactie. "(Ich lese) leider zwischen den Zeilen zu viele Bedenken", zo kreeg Seipel te horen; "über dem Ganzen liegt zu sehr der Hauch allzu vorsichtiger Überlegung als des energischen Zugreifens." Zimmerman voegde er nog aan toe dat hij hoopte dat de termijnen niet beschouwd werden als tijdsbepalingen, dus dat men niet alles op het laatste ogenblik liet aankomen, maar "frisch zugreifend" de maatregelen zo spoedig mogelijk zou uitvoeren. De gunstige indruk, die in het buitenland gewekt moest worden in verband met het plaatsen van de lening, vereiste dat.<sup>9</sup>

## 2. DE VERMINDERING VAN HET AANTAL MINISTERIES

De vermindering van het aantal ministeries van tien tot minstens acht was een van de eerste maatregelen uit de wederopbouwwet, die de regering wilde nemen. Tijdens een onderhoud met de kanselier en de minister van financiën op 29 december 1922 drong Zimmerman aan op samenvoeging van het ministerie van militaire zaken met dat van binnenlandse zaken. Hiervoor voerde hij beweegredenen aan die hem kennelijk door de Nederlandse gezant te Wenen aan de hand zijn gedaan. De gezant had hem reeds bij zijn aankomst attent gemaakt op "de militaire caricatuur, waarin het Oostenrijksche leger onder de werking van averechtsche instellingen is ontaard". In het leger lag voor de Oostenrijkse staat een bedreiging verscholen. Schatten werden verspild "tot instandhouding eener bende, die alle oorlogswaarde mist". De gezant zou later zijn minister berichten dat het in de bedoeling van Zimmerman lag om het leger nagenoeg geheel af te schaffen en een gedeelte daarvan in te lijven bij het corps gendarmerie.<sup>10</sup>

Tegenover de Oostenrijkse ministers merkte Zimmerman op dat volgens hem het leger een twijfelachtige kracht was en door de aanwezigheid van bepaalde elementen op sommige plaatsen zelfs een gevaar voor de openbare orde vormde. Met die

elementen bedoelde Zimmerman hoofdzakelijk het Weense gamizoen dat voor het grootste gedeelte bestond uit op de socialistische partij georiënteerde personen uit de hoofdstad. Hij kwam dan ook op tegen de wet volgens welke de wervingen voor een bepaald gamizoen alleen in de deelstaat mochten plaatsvinden waar het gamizoen gelegerd was, en die het daarom mogelijk maakte de politiek binnen het leger te halen. In andere landen was zoiets uitgesloten, omdat daar de soldaten gemakkelijk overgeplaatst konden worden naar ver van hun woonplaats gelegen kazernes, zodat zij niet in contact konden komen met het hun vertrouwde milieu. Het politieke karakter van het leger, zo ging Zimmerman verder, werd nog versterkt doordat er soldatenraden bestonden met bevoegdheden die in andere landen aan commando-officieren waren voorbehouden, en doordat de minister zelf onder controle stond van burgercommissarissen, vertegenwoordigers van de politieke partijen, die de hele correspondentie van het departement konden inzien. Waarom, zo vroeg Zimmerman zich tenslotte af, was eigenlijk nog een leger noodzakelijk, als de militair sterkste staten van Europa in het eerste Geneefse Protocol plechtig verklaard hadden de politieke onafhankelijkheid, de territoriale integriteit en de soevereiniteit van Oostenrijk in acht te nemen? In ieder geval vond hij het leger veel te groot, want Nederland, waarvan de soevereiniteit niet door dergelijke verklaringen gegarandeerd was, had een veel geringer aantal mannen onder de wapenen, terwijl de bevolking die van Oostenrijk overtrof. Door de samenvoeging van de twee ministeries was de samensmelting van het leger met de gendarmerie, die ressorteerde onder het ministerie van binnenlandse zaken, mogelijk en kwam de handhaving van de openbare orde in handen van één persoon. Ongewenste elementen konden dan geleidelijk aan worden geëlimineerd en de organisatie van de bewapende macht zou efficiënter en goedkoper kunnen worden. Nu werden de soldaten zo goed betaald dat vele werklozen in het leger een toevluchtsoord zagen, "where men come and go according the situation in the labourmarket".<sup>1</sup> Seipel beloofde in januari 1923 een desbetreffend wetsontwerp aan de Buitengewone Kabinetsraad te zenden.

Mocht Zimmerman in de uitoefening van zijn functie zover gaan, als hij hier deed? Gaat men ervan uit dat de Commissaris-Generaal zich te houden had aan de bepalingen van de wederopbouwwet en hij slechts erop moest toezien dat het aantal ministeries werd teruggebracht tot acht, dan had Zimmerman er inderdaad niets mee te maken op welke wijze de vermindering tot stand kwam.<sup>1</sup><sup>2</sup> Zoals nog zal blijken, vond Zimmerman dit standpunt formeel wel juist. Toch kan de vraag of hij zijn bevoegdheden heeft overschreden, ontkennend worden beantwoord. De regering stelde zijn bemoeienis in deze niet discutabel en had zij dit wel gedaan, dan had Zimmerman zich kunnen beroepen op een ruimere interpretatie van de Protocolen van Genève, volgens welke hij zich het recht kon aanmeten om aan te dringen op maatregelen die weliswaar niet in het wederopbouwprogramma stonden vermeld, maar die het welslagen van de sanering konden bevorderen. Bij een andere gelegenheid, die eveneens het leger betrof en die zo dadelijk ter sprake zal komen,

beriep Zimmerman zich inderdaad op die interpretatie en de regering stelde hem toen in het gelijk.

De opheffing van het ministerie van militaire zaken ging overigens niet door. Alles wat met het leger te maken had, was politiek een te heet hangijzer. In § 2 van hoofdstuk I is reedsesignaleerd dat de socialisten direct na de oorlog het leger zodanig begonnen in te richten dat het een van de pijlers werd waarop hun positie in de staat berustte. Met het aan het bewind komen van Seipel zette zich echter een proces in gang dat de positie van de socialisten in het leger steeds meer ondermijnde. De stuwende kracht in dit proces was de christelijk-sociale Carl Vaugoin, die vanaf het midden van 1921 tot in 1933 onafgebroken het *Heeresministerium* leidde.<sup>13</sup> Hij had geen militaire carrière gemaakt, maar was als partij-politicus naar voren gekomen. Eind 1922 begon hij het leger om te vormen door de partijpolitieke activiteit van de soldaten, die door de socialisten in het genot waren gelaten van alle staatsburgerlijke rechten, zoveel mogelijk in te perken en de oude traditie weer te herstellen. Het leger werd hierdoor een partijpolitiek twist-punt van de eerste orde. De socialisten zouden in alle heftigheid opkomen voor de handhaving van de in 1918-1919 verworven rechten van de soldaat en proberen te voorkomen dat in het door hen geschapen republikeinse leger "reactionaire" tendenzen de overhand kregen.<sup>14</sup>

Omdat de socialisten in de opheffing van het ministerie van militaire zaken het begin van het einde van hun leger zagen, pleitten zij met hartstocht voor een zelfstandig ministerie. Bovendien konden zij hun belangen daar beter behartigen dan wanneer dat moest gebeuren in het ministerie van binnenlandse zaken, en zo ook het beste waken over de proletarische geest van de soldaten.

Ook bij anderen leefden bezwaren tegen opheffing van het ministerie. De groot-duitsers vreesden vermindering van 's lands weerbaarheid en wilden evenals de christelijk-socialen Vaugoin niet graag laten gaan, zeker niet nu de verhoudingen in het leger in hun voordeel begonnen te keren. Politie en gendarmerie wensten niets met het in hun ogen nog steeds in kwade reuk staande leger te maken te hebben, terwijl de officieren hun status liever onder een zelfstandig ministerie ophielden.<sup>15</sup> Seipel zag zich hierdoor genoodzaakt Zimmerman mee te delen dat hij zijn belofte van januari niet kon waarmaken en hij de vermindering van het aantal ministeries voorlopig wilde laten rusten; de indruk mocht niet ontstaan dat de sanering gericht was tegen een bepaalde politieke partij en sociale klasse. Hoewel de politieke verhoudingen de belangrijkste oorzaak vormden voor het niet-nakomen van de afspraak, voerde de kanselier nog andere redenen aan ter verontschuldiging. In de boezem van het kabinet heerste verdeeldheid over de zin van de reorganisatie. Velen wilden eerst een overzicht hebben van de totale administratieve hervorming om er zeker van te zijn dat de maatregel niet slechts een kostbare zaak was die nog meer wanorde zou veroorzaken. Daarbij kwam dat het vinden van geschikte personen voor de vergrote ministeries niet zo eenvoudig was. Tenslotte kon de kanselier het niet riskeren dat de coalitie op deze kwestie schipbreuk zou lijden; het was

een van zijn grootste en moeilijkste taken, vond Seipel, de regeringsmeerderheid overeind te houden om zo een socialistische ploeg, die absoluut vijandig stond tegenover de Volkenbond en haar actie, geen kans te geven. Voor het niet-inlossen van de belofte nam Seipel de volledige verantwoordelijkheid op zich; hij betreurde de gang van zaken, maar nu hij voor de keuze stond tussen het grootste en kleinste kwaad voor zijn land, gold de stelregel: *salus publica suprema lex*.<sup>16</sup>

Het besluit van de kanselier veroorzaakte bij Zimmerman grote ontstemming. Hij voorzag talloze moeilijkheden, als hij niet volledig kon rekenen op het woord van de regeringsleider. De beslissing zou in het buitenland een bijzonder slechte indruk maken, meende hij, want hij had aan het plan reeds bekendheid gegeven in kringen van de Volkenbond en in de financiële wereld bij personen die in verband met de lening een belangrijke rol zouden kunnen spelen. De uitvoering van andere maatregelen was eveneens vertraagd en als dat zo doorging, zou het saneringswerk niet binnen twee jaar beëindigd zijn. Om dit te voorkomen was het noodzakelijk dat de regering haar woord gestand deed. De vermindering van het aantal ministeries moest nu maar in haar oorspronkelijke opzet zonder aarzeling en zonder uitstel uitgevoerd worden.<sup>17</sup>

Seipel betreurde het dat de persoon van de Commissaris-Generaal bij deze kwestie in het geding kon komen. Maar als Zimmerman zich gedesavoueerd voelde, was dat zijn eigen schuld; dan had hij de belofte van de kanselier in het buitenland maar niet als een "fertige Tatsache" moeten voorstellen. Seipel meende echter de vrijheid te moeten hebben om op besluiten te kunnen terugkomen, als hij van inzicht veranderde. "Sollte ich eine Masznahme, die weder in den Protokollen, noch im Wiederaufbaugesetz, noch in dem mit der Provisorischen Delegation vereinbarten Finanz- und Reformplan auf einem bestimmten Tag oder Monat festgelegt ist, zu einer Zeit, in der ich sie nicht gut und erfolgreich durchführen kann, durchführen müssen, nur um durch sie einen Augenblickseindruck im Ausland zu erzielen, dann wäre ich nicht mehr der Bundeskanzler, der mit der höchsten Verantwortung in seinem Land Ausgestattete, sondern ein blosses Exekutivorgan eines fremden Willens." Hierbij tekende Zimmerman aan dat Oostenrijk in feite meer geruïneerd was door de binnenlandse politiek dan door de oorlog en dat men het saneringswerk wel kon opgeven, als de regering zich onder verwijzing naar de binnenlandse politieke verhoudingen voor de vertraging van overeengekomen hervormingen ging verontschuldigen.<sup>18</sup>

Deze botsing met de kanselier heeft op Zimmerman een grote indruk gemaakt. Hij was er zeer door geschokt dat eenmaal gedane beloften geen garantie bleken in te houden en hij vond het onvoorstelbaar dat de partijpolitieke verhoudingen een grote invloed hadden op het saneringswerk. Om er zeker van te zijn dat iets dergelijks in de toekomst niet weer zou gebeuren, liet hij de regering het *Kalendarium* opstellen. Hierdoor kreeg hij wel meer houvast, maar de daarin aangegeven termijnen werden toch nog vaak genoeg overschreden.

Voor wat betreft de inkrimping van het aantal ministeries liet Zimmerman niets na

om de regering onder grote druk te zetten. Zo lichtte hij eind januari 1923 tijdens de Volkenbondsradsvergadering in Parijs het Oostenrijk-Comité uitvoerig in over de houding van de regering. En het dreigement in de toekomst zijn medewerking niet te kunnen verlenen aan pogingen om op de buitenlandse markten een lening te plaatsen, omdat een zo arme staat als Oostenrijk, dat een overtollig en kostbaar leger erop na hield, niet kredietwaardig zou schijnen, deed het heel goed, hij uitte dat, toen de onderhandelingen voor de kleine lening begonnen waren en de regering beseftte de Commissaris-Generaal straks nodig te hebben bij de plaatsing van de grote lening.<sup>19</sup>

Het duurde nog geruime tijd eer Seipel de leiders van de regeringspartijen gunstig gestemd had en hij het wetsontwerp bij de Buitengewone Kabinetsraad kon indienen. Er zouden, volledig rekening houdend met de wensen van de Commissaris-Generaal, zeven ministeries gevormd worden. De discussie over het wetsontwerp binnen het kabinet werd gevoerd op het moment dat Zimmerman in Rotterdam aan het afscheid nemen was. Toen op het Commissariaat-Generaal bekend werd dat de ministers die ontslagen zouden worden, als een soort staatssecretaris gehandhaafd zouden blijven, lichtte Van Walré de Bordes Zimmerman telegrafisch hierover in.<sup>20</sup> Deze wist vanuit Rotterdam te bereiken dat een definitief besluit van het kabinet uitgesteld zou worden tot na zijn terugkeer in Wenen; hij wilde voorkomen dat de hervorming slechts een schijnbare was.<sup>21</sup>

Door een felle oppositie van de socialistische afgevaardigden in de Buitengewone Kabinetsraad bleef echter het ministerie van militaire zaken gehandhaafd. De "aanslag" van Seipel op de republikeinse weermacht werd een schoolvoorbeeld genoemd van de methode die bij de sanering toepassing vond. Alles was gericht tegen de arbeidersklasse en op de restauratie van de macht van de bourgeoisie; maar zo'n sanering kon niets anders tot resultaat hebben dan een verscherping van de tegenstellingen, zo waarschuwden de socialistten.<sup>22</sup>

Uiteraard hoorde men bij deze gelegenheid ook in legerkringen weer luide protesten, vooral bij de officieren die in de *Österreichische Wehrzeitung* hun spreekbuis hadden. De *Deutschösterreichische Tageszeitung*, die sympathiseerde met de groot-duitsche partij, had zich eveneens tegen opheffing uitgesproken.<sup>23</sup>

Op 9 april besloot de Buitengewone Kabinetsraad uiteindelijk tot de volgende vermindering van het aantal ministeries:

#### *oud*

bureau van de bondskanselier  
ministerie van onderwijs en binnenlandse zaken  
ministerie van sociale zaken  
ministerie van financiën  
ministerie van land- en bosbouw  
ministerie van handel en industrie  
ministerie van verkeer  
ministerie van justitie  
ministerie van militaire zaken  
ministerie van buitenlandse zaken

#### *nieuw*

bureau van de bondskanselier  
ministerie van onderwijs  
ministerie van sociale zaken  
ministerie van financiën  
ministerie van land- en bosbouw  
ministerie van handel en verkeer  
ministerie van militaire zaken

Buitenlandse zaken, binnenlandse zaken en justitie werden ondergebracht in het bureau van de bondskanselier; Grünberger bleef als minister zonder portefeuille de zaken van zijn vroegere departement waarnemen, terwijl de vice-kanselier zich belastte met justitie. Het ministerie van onderwijs werd zelfstandig, de ministeries van handel en verkeer werden samengevoegd.<sup>24</sup>

Nog op dezelfde dag bracht Seipel Zimmerman op de hoogte van het genomen besluit. Hij deelde mee dat wat het leger betrof de burgercommissarissen door een parlementaire commissie vervangen en de soldatenraden opgeheven zouden worden.<sup>25</sup> Zimmerman merkte op dat het hem formeel niet aanging op welke wijze het aantal ministeries werd teruggebracht en dat hij zich daarom niet kon verzetten tegen de gekozen oplossing. Wel had hij de indruk dat de ontpolitisering van het leger op weinig effectieve wijze geregeld was en dat het buitenland niet tevreden zou zijn. Hierop kon Seipel antwoorden dat hij de militaire attachés van het Franse, Italiaanse, Tsjecho-Slowaakse en Hongaarse gezantschap gepolst had en dat dezen zich uitgesproken hadden ten gunste van de zelfstandigheid van het ministerie van militaire zaken. Bovendien had hij vernomen dat het Engelse *War Office* van mening was dat het plan van Zimmerman om het leger om te vormen tot een politiecops om principiële redenen onmogelijk was: het ging in tegen het verdrag van Saint Germain en zou voor andere staten een precedent zijn.<sup>26</sup>

Op 10 april trad het kabinet af en nog op dezelfde dag formeerde Seipel een nieuwe regering. Alleen het ministerie van handel en verkeer kreeg een andere bewindsman, de grootduitser Hans Schürff. Waber, Kraft en Odehnal keerden niet terug in de nieuwe ploeg.

De vermindering van het aantal ministeries had volgens Zimmerman weinig zin, als er ook niet op de verschillende ministeries een interne reorganisatie plaatsvond. In juli werd hem gemeld dat met ingang van 15 september 1923 van de 49 secties, die alle departementen tesamen telden, er 17 opgeheven zouden worden en dat van de 262 afdelingen er nog 182 overbleven; bovendien zou er op korte termijn een nieuwe kanselarijverordening ingevoerd worden.<sup>27</sup> Maar het duurde tot juli 1925, eer de Nationale Raad zijn goedkeuring hechtte aan enige door de regering in juni 1924 ingediende wetten ter vereenvoudiging van het bestuursapparaat van de overheid.<sup>28</sup>

### 3. HERVORMINGEN BIJ HET MINISTERIE VAN MILITAIRE ZAKEN

De bemoeienis van de Commissaris-Generaal met het leger, zo liet Zimmerman de regering enige malen weten, was niet gegrond op politieke overwegingen, maar had als doel door besparingen op dat gebied het begrotingsevenwicht sneller te herstellen. Dat er in het leger bezuinigd moest worden, was voor hem een uitgemaakte zaak, want de troepen kostten in verhouding tot hun nut te veel. Hervormingen konden pas energiek ingevoerd worden na eliminatie van de talrijke de Oostenrijkse

staat slecht gezinde elementen, waarmee Zimmerman ongetwijfeld socialistisch gezinde soldaten bedoelde <sup>29</sup> "Meine Aufgabe besteht vor allem dann", zo formuleerde hij zijn standpunt, "für die Einhaltung der zulässigen Ausgaben zu sorgen. Wie die mit der Provisionschen Delegation vereinbarten Ausgabengrenzen erreicht werden können, muss in erster Linie die Sache der Regierung und der Ressortminister bleiben. Ich möchte aber später den Vorwurf vermeiden, nicht rechtzeitig auf die herrschenden Zustände und auf die Notwendigkeit ihrer schleunigen Änderung aufmerksam gemacht zu haben" <sup>30</sup>

Lijkt het erop dat Zimmerman uit plichtsbefef speciale aandacht schonk aan het leger, men kan zijn twijfels erover hebben of inderdaad geen politieke motieven in het geding waren. Gegeven de situatie in het Oostenrijkse leger, waar de socialisten in belangrijke mate de geest bepaalden, kan het met nadruk verwerpen van de politisering van het leger hem nauwelijks vrijpleiten van politiek engagement.

Toen Zimmerman zag aankomen dat de opheffing van het ministerie van militaire zaken niet gerealiseerd zou worden en langs deze weg geen bezuinigingen in het leger konden worden afgedwongen, begon hij aan te dringen op vermindering van het aantal manschappen. In maart 1923 verzocht hij Vaugoin hem maandelijks een overzicht te doen toekomen van de sterkte van het leger <sup>31</sup>. Bij die gelegenheid kreeg hij echter te horen dat de legerkwestie buiten zijn competentie viel, in de wederopbouwwet stond niets vermeld over de vermindering van de manschappen <sup>32</sup>. Bij de behandeling van de al of niet opheffing van het ministerie van militaire zaken is deze controverse al even aangestipt.

Zimmerman liet Van Walré de Bordes onmiddellijk een nota opstellen om te bewijzen dat hij wel bevoegd was om zich met het leger te bemoeien. Tegenover de Provisionsche Delegation van de Volkenbond had de regering in het najaar van 1922 geen voorbehoud gemaakt betreffende het leger. En in de wederopbouwwet was niet uitdrukkelijk bepaald dat het leger buiten de saneringsactie viel. Omdat deze wet, waarin maar in zeer algemene termen en zeker niet uitputtend gesproken was over bezuinigingen, ruimte liet voor het treffen van besparingsmaatregelen, die er niet in waren opgenomen, had de Commissaris-Generaal het recht om dergelijke maatregelen onder de aandacht te brengen. Bovendien mocht hij extra-besparingen eisen, als het budget van een bepaald departement de grenzen overschreed, die door de Provisionsche Delegation waren aangegeven, zelfs al bleef het budget binnen de gestelde grenzen, dan nog kon hij de extra-besparingen eisen ter compensatie van overschrijdingen, die elders gemaakt werden. Tenslotte kon het budget van het ministerie van militaire zaken voor 1925 niet gehalveerd zijn, zoals de bedoeling was, als niet het aantal manschappen geleidelijk aan afnam. En afgezien van de financiële motieven had de Commissaris-Generaal op grond van de Protocollen van Genève het recht om de vermindering te vragen, als hij meende dat de samenstelling van het leger een obstakel vormde voor de realisering van het hervormingsprogramma <sup>33</sup>. Deze nota bracht Zimmerman ter kennis van de regering. Seipel antwoordde nu dat de Commissaris-Generaal uiteraard gelijk had en kon aandrin-



gen op extra-bezuinigingen, die niet in het hervormingsprogramma waren opgenomen, maar "Ersparungsmaaszregeln dieser Art unterliegen nun selbstverständlich nicht jener strikten und ins Einzelne gehenden Beaufsichtigung durch Sie, wie die im ursprünglichen Reformprogramm oder seinen Ergänzungen begründeten".<sup>34</sup> Zimmerman kon met deze interpretatie niet meegaan en bleef op zijn standpunt staan.

In februari al had Seipel de verwachting uitgesproken, dat ongeveer 7000 soldaten in 1923 zouden afzwaaien, terwijl in september een nieuwe lichter van 3100 man zou opkomen. Vaugoin vreesde wel moeilijkheden van de kant van de socialisten, als inderdaad alle 7000 moesten vertrekken, maar Zimmerman beschouwde dit aantal als het minimum, dat in 1923 moest afvloeien om een redelijk effect op de begroting te sorteren.<sup>35</sup> Toen de afvloeiing echter niet op gang kwam, drong Zimmerman steeds meer aan op het achterwege laten van de wervingen in het najaar. Een welkome gelegenheid om pressie uit te oefenen deed zich voor, toen de minister van financiën hem verzocht een overschrijding van de reeds goedgekeurde juli-*prealable* toe te staan. Zimmerman wees erop dat de tweede etappe van de saneringsactie op deze manier slecht zou beginnen; de regering moest maar ergens anders besparingen ter compensatie aanbrengen. De overschrijding zou zijns inziens voor een groot gedeelte gedekt kunnen worden, als in 1923 iedere rekrutering achterwege bleef. Zo geschiedde; de voor begin augustus voorgenomen uitschrijving van de wervingen zou geen doorgang vinden en voor een uitschrijving op een later tijdstip zou contact worden opgenomen met de Commissaris-Generaal.<sup>36</sup>

Enige dagen later diende Vaugoin zich bij Zimmerman aan om hem te bewegen op de met Kienböck gemaakte afspraak terug te komen. Hij meende dat de geest in het leger steeds beter werd en hij toonde dat met enkele cijfers aan. Op de belangrijke posten zaten nauwelijks nog socialisten, maar voor een groot deel de regering welgezinde officieren en onderofficieren. Ook de aan de regeringspartijen nauw verwante verenigingen binnen het leger, zoals de *Wehrbund*, kregen steeds meer leden. Het zou te betreuren zijn, als door het stilleggen van de wervingen de officieren zich ontmoedigd gingen voelen. Vaugoin stelde daarom voor de wervingen normaal doorgang te laten vinden, maar daarmee pas eind oktober een begin te maken; dan kwamen de rekruten aan het begin van het nieuwe jaar op, zodat het budget van 1923 er niet meer door belast werd. Zimmerman was kennelijk voor deze argumenten ontvankelijk, want hij stond aankondiging van de wervingen op 15 september toe. De minister mocht alleen niet het aantal vermelden; daarover wilde Zimmerman te zijner tijd een afspraak maken.<sup>37</sup>

In oktober verscheen Vaugoin opnieuw bij Zimmerman, ditmaal om met hem de begroting voor 1924 te bespreken. De uitgaven waren geraamd op 646 miljard papieren kronen; volgens het schema van de Provisorische Delegatie mochten het er slechts 500 miljard zijn. Zimmerman stond 550 miljard toe op de volgende voorwaarden: in de resterende weken van 1923 moesten nog 1500 soldaten afzwaaien en in het eerste semester van 1924 2500, terwijl de wervingen in 1923 niet

meer dan 2000 man mochten opleveren. De minister stemde toe.<sup>38</sup>

Volgens een tabel, door Patzauer eind januari 1924 opgesteld aan de hand van door het ministerie verstrekte gegevens, was het verloop in het leger in 1923 als volgt:<sup>39</sup>

eind januari	22.759	eind juli	20 142
eind februari	22.744	eind augustus	19.723
eind maart	22.474	eind september	19 327
eind april	22.145	eind oktober	18 957
eind mei	21.899	eind november	18 686
eind juni	20.998	eind december	18 410

Dit betekende dat van de in februari 1923 in het vooruitzicht gestelde 7000 af te zwaaien soldaten er 4349 vertrokken waren, van de in oktober toegezegde 1500 917. Dat was voor Zimmerman aanleiding om zich het recht voor te behouden de goedkeuring van het legerbudget in te trekken, als in de eerste helft van 1924 niet aan 2500 soldaten plus de 583, die het tekort over de laatste drie maanden van 1923 vormden, de dienst werd opgezegd. Omdat er met de nieuwe lichting 2000 man bijkwamen, rekende hij erop dat het leger medio 1924 niet meer dan 17.327 man zou bedragen. Bovendien gaf hij er de waarschuwing bij, dat als de uitgaven in de toekomst ondanks de vermindering van de troepensterkte meer zouden bedragen dan in de *prealables* was aangegeven en er niet rigoreus organisatorische maatregelen genomen werden, hij de verschillen maandelijks uit het door hem aan het ministerie van financiën terug te geven deel van de verpande douane- en tabaksinkomsten zou achterhouden. Begin 1924 waren wel bijna alle in de wederopbouwwet genoemde maatregelen uitgevoerd, maar Zimmerman ging ervan uit dat er meer vereenvoudigd, meer gereorganiseerd en meer opgeheven kon worden. "Bei der Dehnbarkeit der maszgebenden Normen im Reformprogramm handelt es sich nicht um den Buchstaben, sondern um den auf wirkliche Ersparungen zu richtenden Geist."<sup>40</sup>

De vermindering van het aantal soldaten zette zich voort, hoewel in de eerste helft van 1924 als gevolg van de wervingen in het najaar van 1923 de troepensterkte even toenam. Op 1 augustus bedroeg het aantal 17.502 en op 1 januari 1925 15.633.<sup>41</sup>

In 1925 was het aantal op het niveau van 1 januari blijven staan, als de minister van financiën zijn zin had gekregen. Voor dat jaar had deze namelijk berekend dat er 250 miljard papieren kronen meer uitgegeven zouden worden dan in de begroting becijferd was. Om deze overschrijding te dekken wilde hij onder andere de nieuwe lichting voor het leger in 1925 niet laten opkomen. Vaugoin daarentegen bepleitte een geringe vermindering van het aantal te werven rekruten en trok aan het langste eind.<sup>42</sup> Op 1 mei van dat jaar bedroeg de stand weer 18.676 soldaten. Ook Zimmerman had kritiek op de militaire begroting voor 1925. Volgens het verdrag van Versailles mocht Duitsland met een bevolking van 60 miljoen er een

leger van 100 000 man op na houden, omdat Oostenrijk 6,5 miljoen inwoners telde, was een leger van 10 000 man ruimschoots voldoende. Soortgelijke argumenten, die in het geheel geen rekening hielden met de specifiek Oostenrijkse omstandigheden zoals de ligging tegen het roenge Balkangebied aan, had Zimmerman al eerder gehanteerd, toen hij namelijk Nederland als voorbeeld stelde. Even later maakte hij weer een weinig tactische vergelijking door zich af te vragen of het arme Oostenrijk wel uitgaven kon doen die het rijke Denemarken juist achterwege wilde laten. In plaats van de gevraagde 670 miljard papieren kronen stond hij er weer 550 miljard toe, zoals voor 1924, want "hier besteht zweifellos die Möglichkeit, sowohl an Personal als insbesondere an Sachausgaben viele Milliarden zu ersparen" <sup>43</sup>

Het viel Zimmerman niet moeilijk om steeds in herhalingen te vallen, maar hij moest er wel rekening mee houden dat zijn aandringen op bezuinigingen in het leger, met name van de kant van de socialisten, op felle wijze geattaqueerd zou worden. Dat gebeurde begin 1924, toen een memorandum van de hand van generaal majoor Theodor Korner gepubliceerd werd <sup>44</sup>

Korner was chef van de generale staf van het *Isonzoleger* en na de oorlog jarenlang *Amtsleiter* van het ministerie van militaire zaken geweest, nu was hij inspecteur van het leger. Het memorandum hield zich op kritische wijze bezig met de invloed van de saneringsmaatregelen op de gevechtswaarde van het leger en met de leiding van het ministerie. Het was in hoofdzaak een samenvatting van wat Korner in de loop van 1923 in rapporten en memoranda onder de aandacht van zijn minister had gebracht <sup>45</sup>. Omdat hij van de kant van Vaugoin geen enkele reactie op zijn opmerkingen had gekregen, behoudens deze dat de minister in de toekomst verschoond wenste te blijven van ongevraagde kritiek van de inspecteur van het leger, <sup>46</sup> stelde Korner het memorandum in handen van Julius Deutsch, de socialistische parlamentsafgevaardigde en voormalige staatssecretaris van militaire zaken. Deze las op 22 januari 1924 de tekst voor in de Nationale Raadscommissie voor militaire zaken. Daar de protocollen van dergelijke commissies niet gepubliceerd werden, besloot het *Militärverband der Republik Österreich*, de socialistische vakbond van soldaten, het memorandum in druk te laten verschijnen, het meende dat de conclusies, waartoe Korner was gekomen, een wijde bekendheid moesten krijgen <sup>47</sup>

Korner wilde aantonen dat het leger doelbewust ontkracht werd. "Die steten finanziellen Drosselungen müssen nach und nach die Verringerung des Standes des Bundesheeres, dann eine vollkommene Veränderung erzwingen, die militärsächlich die Auflösung des 30 000-Mann-Heeres, wenn nicht die endgültige Beseitigung einer Wehrhaftigkeit der Republik überhaupt, bedeuten" <sup>48</sup>

In het gedeelte, waarin Zimmermans politiek in het bijzonder bekendtiseerd werd, gaf Korner een gedetailleerd overzicht van de gevolgen van die financiële besnoeiingen. In het kader van de afvloeiingsregeling, die in geen enkel opzicht rekening hield met de militaire belangen, waren in de eerste plaats de burgerspecialisten

binnen het leger afgestoten; de werkzaamheden, door hen verricht, moesten nu door officieren en onderofficieren gedaan worden. Om het aantal soldaten op peil te houden kregen ambtenaren een legerrang; echte strijders waren zij natuurlijk niet. Arbeiders in de werkplaatsen werden vervangen door soldaten, een schijnbare saneringsmaatregel, want daarmee verdween de mogelijkheid om snel en economisch te werken; zonder deskundige leiding moesten de soldaten werk verrichten, waarvoor zij in het geheel niet geschikt waren.

Door de vermindering van het aantal effectieve soldaten werden de oefeningen een farce, moest de opleiding gebrekkig van aard worden en kon het niet anders, of de gevechtswaarde van het leger ging achteruit. "Eine rationelle Ausbildung in Verbänden ist heute schon nicht mehr möglich, wenn Kompagnien mit 10 bis 15 Mann ausrücken, 40 Mann ein Ereignis sind. Von einer Ausbildung der Artillerie ist nicht mehr die Rede, wenn pro Batterie nur fünf Mann für die Schulung beim Geschütz verfügbar sind, der Rest bei der Pferdewartung gebunden ist."<sup>49</sup>

En dat was, vroeg Körner zich af, de invloed van het gedwongen afzwaaien op het moreel van de troepen? Voor velen betekende de militaire dienst een goed belegde boterham. Maar nu moest iedereen zijn best doen om het baantje te behouden; het alternatief was immers vaak werkloosheid. Dit bevorderde een sfeer, waarin persoonlijke en politieke relaties nagestreefd en misbruikt werden en waarin *Denunziantentum* en *Kadavergehorsam* hoogtij vierden. Op deze wijze konden geen oprechte en betrouwbare soldaten gevormd worden.

Zo kreeg men snel genoeg een leger van 10.000 man, dat allesbehalve een militair lichaam was, maar veeleer een zuiver administratief apparaat vormde, slechts voldoende voor het conserveren en bewaken van de militaire goederen.<sup>50</sup> Körner zag in de Commissaris-Generaal de drijvende kracht achter dit alles, want "gegen seinen Willen scheint es kein Auflehnen zu geben".<sup>51</sup> Zonder direct Zimmerman een verwijt te maken van steun aan Vaugoins streven naar omvorming van het leger, hekelde hij op niet mis te verstane wijze dat de Commissaris-Generaal onverantwoorde bezuinigingen afdwong en zo de regering een dekmantel verschafte voor dat omvormingsproces. Terzijde zij opgemerkt dat Zimmerman ongetwijfeld sympathie heeft gehad voor het optreden van Vaugoin, maar in stilte dan, niet in de laatste plaats omdat de sterke positie van de socialisten in het leger hem een doorn in het oog was.

De zakelijke kritiek van Körner op de sanering in het leger werd ook buiten socialistische kring onderschreven,<sup>52</sup> echter niet het gedeelte dat handelde over het omvormingsproces. In zijn kritiek daarop bleek Körner bijzonder dicht te staan bij de socialisten en het wekt dan ook geen verwondering dat hij het memorandum juist in handen van Julius Deutsch heeft gespeeld. Evenmin behoeft het verbazing dat hij juist vanwege zijn van een politieke gezindheid getuigende kritiek ten slachtoffer viel aan dat omvormingsproces. Met het memorandum nam hij afscheid van de actieve dienst, officieel in verband met de afvloeiingsregeling. Vaugoin had hem de eer willen laten om zelf ontslag te nemen, maar daarvoor bedankte Körner;

hij wilde er niet vrijwillig aan meewerken dat die richting de boventoon zou gaan aangeven, die zich weinig gelegen liet liggen aan handhaving van de republikeinse geest in het leger.<sup>53</sup>

Hij meldde zich spoedig als lid bij de socialistische partij aan en nam in februari 1924 voor deze partij zitting in de Bondsraad; Karl Seitz, toen burgemeester van Wenen, stond zijn plaats aan hem af. Na de Tweede Wereldoorlog zou Kömer jarenlang de president van Oostenrijk zijn.<sup>54</sup>

In 1927 behaalde de aan de regeringspartijen verwante *Wehrbund* voor het eerst een overwinning bij de verkiezingen van de vertrouwensmannen en leed het socialistische *Militärverband* de eerste van een reeks nederlagen.<sup>55</sup> Vaugoins politiek bleek dus succes te hebben en Kömers kritiek op Zimmerman scheen niet onjuist te zijn. Maar Zimmerman vond troepenvermindering een wezenlijke bijdrage tot sanering van de staatsfinanciën en alleen daarom al verantwoord. Dat de regering de miserabele situatie, waarin de overheidsfinanciën verkeerden, gebruikte om bepaalde elementen uit de dienst te verwijderen, juichte hij toe; hij spoorde de regering zelfs aan tot deze handelwijze. Hij heeft zich echter nooit direct ingelaten met de wijze van afvloeiing.

#### 4. HERVORMINGEN BIJ HET MINISTERIE VAN ONDERWIJS

Het ministerie van onderwijs was tot 9 april 1923 ondergebracht bij het ministerie van binnenlandse zaken, maar vormde een zelfstandig lichaam onder een eigen minister, Emil Schneider.<sup>56</sup> Daarna werd het losgekoppeld van het ministerie van binnenlandse zaken, dat toen ophield te bestaan.

Van de hervormingen, die in dit ressort uitgevoerd moesten worden, kwam bijna niets terecht. Zimmerman oefende ook nauwelijks enige aandrang uit. Hij wees wel steeds op de verplichtingen die de regering op zich genomen had, maar het bleef meestal bij schriftelijke protesten tegen de trage gang van zaken. De wederopbouw-wet schreef de volgende maatregelen voor: vermindering van het aantal middelbare staatsscholen, uitbreiding van het aantal lesuren van de leraren op die scholen en verhoging van de school- en collegegelden. Volgens het *Kalendarium* zouden de maatregelen vóór het begin van het schooljaar 1923/24 uitgevoerd zijn.

In juli 1923 was er echter nog niets gedaan. Het ministerie van financiën maakte bezwaar tegen een verhoging van de schoolgelden, gekoppeld aan het inkomen, zoals in de bedoeling lag, omdat van die relatie een verslechtering van de belasting-moraal verwacht werd. De opheffing van middelbare scholen stuitte af om politieke redenen. De minister had uit betrouwbare bron vernomen, dat het gemeentebestuur van Wenen iedere school, die door de regering in het stadsgebied werd gesloten, op eigen kosten weer zou openen. Wenen bezat daartoe de middelen. De andere deelstaten beschikten echter niet over voldoende reserves; bovendien kon daar het voorbeeld van Wenen niet gevolgd worden, omdat de christelijk-socialen

en grootduitsters, die er aan het bewind waren, de regeringsmaatregelen niet ongedaan mochten maken. Het gevolg zou zijn dat de socialisten bij de aanstaande verkiezingen in het najaar de regeringspartijen *Schul- und Bildungsfeindlichkeit* konden verwijten, iets wat de dragers van de saneringsgedachte in grote moeilijkheden kon brengen.<sup>57</sup> Zimmerman ging met uitstel akkoord, mits de andere maatregelen in de loop van het nieuwe schooljaar werden uitgevoerd.<sup>58</sup> Maar ook dat zou nauwelijks gebeuren.

In december 1923 maakte Zimmerman de loonsverhoging voor het overheids-personeel onder meer afhankelijk van een verhoging van het aantal lesuren van de leraren. Die behoefden tot dan toe slechts zeventien a twintig uur per week onderwijs te geven. In een tijd waarin van iedere bevolkingsgroep een zo groot mogelijke arbeidsprestatie werd gevraagd, vond Zimmerman deze situatie onrechtvaardig, te meer daar de leraren ook nog profiteerden van de lange vakanties. Een verhoging tot vierentwintig uur per week, zoals in Duitsland, was volgens hem alleszins op zijn plaats, dan kon tevens een aantal leraren ontslagen worden. "Opfer für die Schule müssen von allen Teilen getragen werden", zo meende Zimmerman, ". . . auch von den Lehrern. Dies den Lehrern klar zu machen und ihnen als Jugendbildern in Erinnerung zu bringen, dass Rechte sich aus adequate Pflichten ableiten, ist die wichtigste Pflicht der Unterrichtsverwaltung."<sup>59</sup>

In februari 1924 kwam de regering met een wetsontwerp over dit onderwerp, dat maanden bij de Nationale Raad bleef liggen, terwijl men in de deelstaten evenmin haast maakte met de opstelling van de vereiste wetten.<sup>60</sup> In de lente van 1925 – gegevens van latere datum staan niet ter beschikking – was men nog even ver. Tevens werden toen voor de zoveelste maal plannen ontworpen voor de opheffing van middelbare scholen.<sup>61</sup>

Ook op een ander terrein, dat onder het ministerie van onderwijs ressorteerde, bereikte Zimmerman weinig. Het betrof de staatstheaters. Daarvan waren de *Staatsoper*, het *Burgtheater* en het *Akademietheater*, alle in Wenen, de belangrijkste. Vóór eind maart 1923 wilde de regering het beheer over de theaters uit handen geven, dat wilde zeggen: zo inrichten dat deze van de eigen inkomsten konden bestaan, was dit niet mogelijk, dan zou een subsidie uit de bondsmiddelen vastgesteld worden.

Aanvankelijk leek het erop, dat Zimmerman zich intensief met de zaak ging bemoeien. Hij raadde minister Schneider allerlei bezuinigingsmaatregelen aan om de theaters zo snel mogelijk zelfstandig en in hun nieuwe status rendabel te maken. Hierbij dacht hij aan concentratie van de administratieve en economische leiding en van alle technische en economische nevenbedrijven, aan wederzijdse bijstand van de theaters, vermindering van het aantal onder contract staande spelers en een verhoging van de arbeidsprestaties.<sup>62</sup> Schneider nam van deze opmerkingen notitie en stelde de ministerraad de instelling voor van een commissie voor het vervaardigen van een rapport over de te treffen organisatorische maat-

regelen. De leiding ervan zou bij hemzelf berusten en in zijn afwezigheid bij de president van het bestuur van de staatstheaters. Het kabinet ging hiermee akkoord en stelde nadrukkelijk, dat het bestuur vóór 15 maart 1923 opgeheven moest zijn.<sup>63</sup> Zimmerman vond deze werkwijze tijdrovend en geen garantie bieden voor succes.<sup>64</sup> Desondanks toog de commissie aan het werk, maar Schneiders plaatsvervanger werd spoedig aan de kant gezet. Dit gebeurde op dringend en herhaald verzoek van Zimmerman, die meende dat deze persoon "in keiner Weise die Eignung hat, sich weiter an der Reform dieser Bundesbetriebe zu beteiligen".<sup>65</sup> Toen de commissie met haar beraadslagingen de door de regering vastgestelde termijn overschreed, drong Zimmerman echter geenszins aan op haast. In juli pas werd hem het rapport aangeboden.<sup>66</sup> Na bestudering ervan kwam hij met enkele tegenvoorstellen, waaronder de afschaffing van de gemakkelijksbelasting van de gemeente Wenen. De theaters vormden immers een belangrijke factor voor het vreemdelingenverkeer, zodat de gemeente ook wel mocht helpen bij het gezondmaken van deze staatsbedrijven. Deze laatste kwamen dan ruimer bij kas te zitten en behoefden minder vaak bij de regering de hand op te houden. Bovendien konden in dat geval met meer motivatie subsidie-aanvragen voor de theaters in andere steden afgewezen worden.<sup>67</sup> Van regeringswege werd hiertoe het zwijgen gedaan, natuurlijk in het besef van het rode Wenen geen steun te mogen verwachten.

Eind 1923 was het wetsontwerp klaar, volgens welke de staatstheaters een zelfstandige onderneming zouden worden. Maar in die constructie bleek de staatsubsidie nog groter te zijn, de controle door de overheid daarentegen geringer. Bovendien ontbraken garanties voor een systematische beperking van de uitgaven van het bedrijf. Een van de eerste daden van de nieuwe directie, zo reageerde Zimmerman op het ontwerp, kon wel eens een fikse loonsverhoging zijn, zoals dat gebeurd was bij het zelfstandig worden van de spoorwegen. Als de staatstheaters op deze manier zonder geld kwamen te zitten en zich dan met krachtadige steun van de pers, van het publiek en misschien ook van het parlement tot de overheid zouden wenden, geraakte de regering in een dwangpositie. Daarom vond Zimmerman het wetsontwerp geenszins een bijdrage tot het bereiken van het doel: afschaffing van de staatssubsidies. Dat kon evengoed gerealiseerd worden zonder dat de theaters een zelfstandig bedrijf gingen vormen. Hij stelde voor om samen met Kienbock en Schneider naar een betere oplossing te zoeken en het ontwerp voorlopig te laten rusten.<sup>68</sup> Maar zonder zijn tussenkomst werden er nieuwe plannen uitgewerkt waarmee echter niets gedaan werd. De situatie bleef zoals ze was. In feite wilde de regering helemaal geen rigoreuze veranderingen, want zij vermoedde dat als de staat op den duur de theaters zou laten schieten en deze in financiële moeilijkheden kwamen, de stad Wenen ze zou overnemen, waarna de keuze van de opvoeringen onderhevig werd aan socialistische invloeden.<sup>69</sup>

Het enige wat Zimmerman onder deze omstandigheden deed, was de regering er bij herhaling op wijzen, dat hij subsidies, die uitgingen boven de post op de begroting,

niet zou tolereren. Waren de tekorten groter, dan moest er maar bezuinigd worden. Het was onverantwoord dat een kleine en arme staat als Oostenrijk met zulk een "Riesenapparat" belast was, dat uitsluitend verliezen leed. In Nederland ontvingen de theaters helemaal geen staatssubsidies, terwijl de gemeentelijke bijdragen aan de lage kant waren, in Rotterdam bijvoorbeeld f 20 000. Hier zij nogmaals opgemerkt dat het maken van vergelijkingen niet Zimmermans sterkste zijde was. Natuurlijk beseftte hij dat de culturele waarde van de Weense theaters die van de Nederlandse verre overtrof, maar hij meende nu eenmaal dat alles en iedereen ondergeschikt moest worden gemaakt aan de sanering van de staatsfinancien. Welke bezuinigingen er aangebracht konden worden liet hij graag aan de directies over, maar hij permitteerde zich toch de vrijheid om bijvoorbeeld op te merken dat naar zijn mening nieuwe insceneringen vaak kostbaar waren, maar niet beantwoordden aan de waarde van de stukken, zoals de opvoering van de *Midzomer nachtsdroom* van Shakespeare dat in het voorjaar van 1924 op het programma van het *Burgtheater* stond.<sup>70</sup> Dergelijke kritiek was natuurlijk weinig tactisch en droeg, ook al omdat zij tot de pers doordrong, niet bij tot waardering voor zijn persoon.

Aan de culturele waarde en de aantrekkingskracht van de theaters op buitenlanders, die hij zo treffend had willen uitspelen tegen de stad Wenen, ging Zimmerman helemaal voorbij, toen hij opmerkte dat men ook moreel verplicht was het deficit te verkleinen, want slechts een klein gedeelte van de bevolking, die in haar geheel moest meebetalen aan het instandhouden van de theaters door belastingen, kon profiteren van de opvoeringen, ofwel men woonde te ver van de hoofdstad, ofwel de toegangsprijzen waren te hoog.<sup>71</sup>

De wijze waarop Zimmerman zijn kritiek bracht was zo weinig overtuigend voor de cultuurminnende Oostenrijkers, dat zij zich in ieder geval niet daardoor gedwongen voelden om zich te haasten. Ze zagen zelf ook wel in dat de staatssubsidies eigenlijk veel te hoog waren, maar daaraan was weinig te doen, omdat ruimte voor bezuinigingen zich nauwelijks liet vinden. Er werden voldoende plannen ontworpen, die echter op het ministerie bleven liggen. Zimmerman bevorderde de gang van zaken niet, hij vroeg zich alleen bij gelegenheid af of een staat in een financiële situatie als Oostenrijk zich de luxe van een dergelijk onrendabel bedrijf mocht permitteren.<sup>72</sup>

## 5 HET ONTSLAG VAN OVERHEIDSPERSONEN

In het *Angestellten-Abbaugesetz* van 24 juli 1922 had de regering reeds richtlijnen ontwikkeld voor het ontslag van ambtenaren. De wet zou tot 31 maart 1923 van kracht blijven. Voor hen die vrijwillig de overheidsdienst verlieten, werd een gunstige afvloeiingsregeling getroffen. Ambtenaren met een diensttijd korter dan drie jaar konden zonder meer ontslagen worden, anderen als er voor hen geen



passende werkzaamheden meer voorhanden waren. Zij die ouder waren dan 54 jaar, zouden met pensioen gestuurd kunnen worden. Vrouwelijke ambtenaren, getrouwd geweest met een ambtenaar, nu weduwe en daardoor in het genot van een toelage, moesten de dienst verlaten tenzij zij van de toelage afzagen. Alle belastingfaciliteiten voor ambtenaren werden ingetrokken. Daarenboven gold voor de komende twee jaar een personeelstop.<sup>73</sup> De wederopbouwwet verlengde de geldigheidsduur van deze wet tot 31 december 1924.

In het rapport van het Financieel Comité, in de Geneefse Protocollen genoemd als richtlijn voor het door de Oostenrijkse regering op te stellen hervormingsprogramma, stond dat vóór 1 juli 1924 etappegewijs 100.000 ambtenaren, zowel in de ministeries als in de staatsbedrijven, ontslagen moesten worden: vóór 31 december 1922 25.000 en daarna een zelfde aantal per semester. Uit de regeringsrapporten, die Zimmermann en na hem Rost van Tonningen ontvingen, is de volgende tabel over het verloop van de afvloeiing samengesteld.

op deze datum	waren nog werkzaam in de overheidsdienst
1 oktober 1922	242.284 <sup>74</sup>
13 januari 1923	216.790
7 april 1923	213.054
7 juli 1923	200.765
6 oktober 1923	197.790
13 december 1923	184.150 + 22.635 <sup>75</sup>
29 maart 1924	180.207 + 21.995
5 juli 1924	177.023 + 21.768
4 oktober 1924	174.960 + 21.520
27 december 1924	173.962 + 21.328
28 maart 1925	171.787 + 20.921
27 juni 1925	170.194 + 20.761
26 september 1925	168.232 + 20.608
31 december 1925	163.113 + 20.357
27 maart 1926	161.573 + 20.055
26 juni 1926	161.193 + 20.025
31 december 1927	160.413 + 19.530

De meeste ambtenaren waren in dienst bij de staatsspoorwegen, op 1 oktober 1922 100.939, ongeveer 42% van het totale personeelsbestand. Enerzijds had de oorlog, waarin veel intensiever gebruik gemaakt was van de spoorwegen wegens de militaire en aanvoertransporten, het aantal werknemers daar sterk doen toenemen. Anderzijds had het bedrijf na het uiteenvallen van de Dubbelmonarchie de 1200 à 1300 employés in dienst genomen, die door de nabuurlanden over de grens waren gezet. Bovendien was het op grond van een wet uit 1920 verplicht om een bepaald contingent oorlogsslachtoffers te werk te stellen. Tenslotte was noodgedwongen nog eens 600 à 800 man personeel te veel aangetrokken, doordat als gevolg van de woningnood de in Wenen overtollige arbeiders niet overgebracht konden worden naar andere delen van het land en daar arbeiders aangetrokken moesten worden, die ter plaatse over een woning beschikten.<sup>76</sup>

Uit de volgende tabel, waarbij de cijfers uit de rechterkolom van bovenstaande tabel buiten beschouwing zijn gelaten, blijkt dat het voorgeschreven aantal ontslagen van 100.000 niet gehaald werd in de periode van 1 juli 1924, zelfs niet in de tijd dat de Volkenbond betrokken was bij de wederopbouw van Oostenrijk, dit is tot in 1928. Het valt ook op, dat de actie na het vertrek van Zimmerman uit Wenen in juli 1926 vrijwel tot stilstand is gekomen.

periode	voorgeschreven	gehaald
1 oktober 1922 tot 31 december 1922	25.000	± 25.000
1 januari 1923 tot 30 juni 1923	25.000	± 16.000
1 juli 1923 tot 31 december 1923	25.000	± 16.500
1 januari 1924 tot 30 juni 1924	25.000	± 9.500
tesamen	100.000	± 67.000
1 oktober 1922 tot 26 juni 1926		81.091
1 oktober 1922 tot 31 december 1927		81.871

Speciaal belast met de ontslagregeling was Friedrich Hornik, de in juni 1922 aangestelde besparingscommissaris. In § 4 van hoofdstuk I is reeds kennis met hem gemaakt. Eigenlijk pas na de goedkeuring van de wederopbouwwet door het parlement in december 1922 kon hij beginnen met zijn werkzaamheden. Zijn taak bestond in het toezicht houden op de uitvoering van de in die wet neergelegde maatregelen, voor zover dat niet reeds gebeurde door de daarvoor aangewezen ambtenaren op het ministerie van binnenlandse zaken en van financiën. Voor de regeling van de afvloeiing van het overheidspersoneel was hij echter alleen verantwoordelijk. Daarnaast had hij het recht op besparingen te wijzen die bij het opstellen van de wederopbouwwet over het hoofd waren gezien.<sup>77</sup>

Hornik kweet zich met voortvarendheid van zijn pijnlijke taak. Bij de uitoefening ervan liet hij zich uitsluitend leiden door zakelijke overwegingen. Hij kende geen pardon en ging nooit in op compromisvoorstellen. Partijbelangen waren hem vreemd. "Er ging von den Kellergewölben bis in den Bodenraum der Verwaltung und er suchte alles Verkehrte, Unzeitgemässe, Geld- und Zeitraubende zu entfernen." Daardoor werd hij spoedig een onbemind figuur, zowel bij de hoge ambtenaren als bij de politici die hij weigerde diensten te bewijzen. Dit kostte hem op den duur zijn functie.<sup>78</sup>

Het kan geen verwondering wekken dat Zimmerman zich aangetrokken voelde tot en een grenzeloos vertrouwen kreeg in zo iemand, die met harde hand en een niemand en niets ontziende activiteit de hypertrofische bureaucratie te lijf ging. Onmiddellijk na zijn aankomst in Wenen in december 1922 liet hij Kienböck weten het op prijs te stellen, als hij zich over de met de wederopbouwwet samenhangende problemen ook kon laten informeren door de besparingscommissaris. Zijn eerste contact met Hornik vond kort daarna plaats, op 20 december. Deze

beloofde iedere week overzichten naar het Commissariaat-Generaal te sturen over de vorderingen op het gebied van de reorganisatie van de overheidsdienst <sup>79</sup> Zimmerman hechtte grote waarde aan de *Abbau*, zoals de Oostenrijkers de afvloeiing van het overheidspersoneel korthedshalve gingen noemen. Niet alleen behoorden de cijfers hierover tot de dingen, waarop men in het buitenland het meest lette, maar ook kon men er de wil van de regering tot vereenvoudiging van het overheidsapparaat aan meten. De *Abbau* vormde immers een essentieel onderdeel van het hervormingsprogramma. Want als er niet op ruime schaal ontslagen vielen, kon er niet gereorganiseerd worden, maar evenzeer gold het tegenovergestelde dat er zonder reorganisatie niet in ruime mate te ontslaan viel. Dit betekende dat beide vormen van besparingen tegelijkertijd uitgevoerd moesten worden, wilden zij effect sorteren. <sup>80</sup> Dat meer dan één persoon met de uitvoering van het hervormingsprogramma belast was, beviel Zimmerman geenszins. Hij pleitte voor een uniforme, met bijzondere volmachten uitgeruste leiding die "mit der notigen Tatkraft und Schnelligkeit" de zaak ter hand zou nemen, zodat iedere voor het budget nadelige vertraging uitgesloten was. Die leiding behoorde in handen te komen van één persoon die buiten de politiek stond. Een minister was niet de aangewezen figuur, die had met allerlei wensen rekening te houden, waardoor het werk alleen maar gehinderd werd. Dat Zimmerman Hornik hiervoor het meest capabel achtte, zal nog blijken. De regering bekommerde zich echter niet om deze kritiek. De verantwoordelijke personen waren al in een vroeg stadium aangewezen en daarin wilde zij geen verandering brengen. Ook aan de wens van Zimmerman dat de voorstellen van de besparingscommissaris voor extra-bezuinigingen binnen een week besproken en zo mogelijk uitgevoerd moesten zijn, werd geen gevolg gegeven. <sup>81</sup>

Bij herhaling waarschuwde Zimmerman de ministers voor de trage gang van zaken bij de *Abbau*. Hij wees er dan met nadruk op dat ieder contingent van 25 000 man binnen de vastgestelde periode diende te worden gehaald. Als aan het einde van elk semester overhaast duizenden ambtenaren ontslagen moesten worden om het aantal vol te krijgen, zou dat het bestuursapparaat en de bedrijven nodeloos ontwrichten. <sup>82</sup> Om de regering te dwingen tot een regelmatige afvloeiing drong hij aan op een wettelijke regeling van het ontslag van de 100 000, tevens zouden dan de contingenten voor de verschillende ministeries en bedrijven kunnen worden vastgelegd. Opgemerkt zij dat in de wederopbouwwet met geen woord gerept was over het aantal noch over de verdeling over de verschillende instanties. Op 16 januari 1923 keurde de ministerraad de *1 Angestellten-Abbaugesetznovelle* goed die een aanvulling vormde op de wet van 24 juli 1922. Tussen 1 januari 1923 en 30 juni 1924 zouden minstens 75.000 ambtenaren moeten afvloeien, de personeelstop werd met één jaar verlengd en de tegemoetkoming bij het gedwongen ontslag zou verruimd worden. De vaststelling van de contingenten zou geschieden door de ministerraad, in het ontwerp had nog gestaan, dat overleg daarbij met Hornik geboden was. <sup>83</sup> Drie weken later werd de wijzigingswet in de Buitengewone

Kabinetraad behandeld en daar aangenomen <sup>84</sup> Zimmerman vreesde dat de *Abbau* niet sneller en regelmatiger zou verlopen, als Hornik met zijn deskundige staf buiten de vaststelling van de contingenten gehouden werd <sup>85</sup> Dit standpunt heeft ertoe bijgedragen dat de regering Hornik er toch bij betrokken <sup>86</sup> In de wijzigingswet was nadrukkelijk bepaald dat de verdeling pas kon worden gemaakt, als men een overzicht had over de handhaving van de meest noodzakelijke afdelingen van de overheidsdienst Hornik moest voorstellen doen voor dit overzicht en tevens voor de verdeling van de contingenten, daarna zou de regering een beslissing nemen Deze viel pas op 24 mei <sup>87</sup>

Het trage verloop van de afvloeiing weet Zimmerman aan het zo laat totstandkomen van de regeling <sup>88</sup> Bovendien was de verdeling voor het eerste semester van 1923 uiteindelijk zo ambitieus opgesteld dat hij betwijfelde of het aantal (27 155 man) wel gehaald zou worden Op 1 juni waren er daarvan pas 13 709 verdwenen, zodat er in de resterende tijd minstens 3000 ontslagen per week moesten vallen, een hopeloze opgave als men beseft dat in de eerste week van die maand slechts 161 man "abgebaut" werden Toen hem duidelijk werd dat het aantal nooit bereikt zou worden, zette Zimmerman de regering onder zware druk door te verklaren vanaf 1 juli de salarissen van de nog niet ontslagen ambtenaren uit de begroting te zullen schrappen <sup>89</sup> Voor de motieven die de regering opgaf voor het niet kunnen nakomen van de verplichtingen, toonde hij zich niet ontvankelijk

In de laatste weken van 1922 hadden de eerste 25 000 ambtenaren hun ontslag gekregen Deze bij elkaar te vinden was niet zo moeilijk geweest, want alle takken van dienst puilden uit van personeel Desalniettemin raakte het apparaat in wanorde door allerlei nieuwe dienstindelingen en verordeningen Voordat de *Abbau* voortgezet kon worden, moest men aan de veranderde omstandigheden wennen <sup>90</sup>

In het eerste semester van 1923 moesten op het ministerie van handel en verkeer en bij de daaronder ressorterende spoorwegen 12 380 personen ontslagen worden Dit aantal kon onder meer niet gehaald worden, omdat men in het spoorwegbedrijf in verband met de naderende zomer drukte maar weinig personeel wilde laten gaan Bovendien bestond in dat bedrijf onder de werknemers onrust vanwege de woningnood, de pas ingevoerde verhoging van de treintarieven voor de spoorwegemployés en de op handen zijnde reorganisatie van het bedrijf De departementale leiding vond het in die situatie niet verantwoord omvangrijke ontslagen aan te kondigen De onrust zou er alleen maar door toenemen <sup>91</sup>

Het ministerie van financiën had op zich genomen een contingent van 13 120 man te laten afvloeien, dit in de veronderstelling dat het personeel in de tabaksindustrie automatisch uit de staatsdienst zou verdwijnen, als het bedrijf omgevormd werd tot een autonome onderneming Tegen die veronderstelling had Zimmerman groot bezwaar Vermindering van het personeelsbestand op deze wijze wenste hij niet te erkennen De staat zou geïnteresseerd blijven in dat bedrijf en onder omstandigheden gedwongen kunnen worden om voor de loonkosten op te komen Daarom moest het tabaksbedrijf, ook als zelfstandig lichaam, personeel laten afvloeien en

konden alleen die ontslagen meegeteld worden.<sup>92</sup> Dit standpunt dat Zimmerman ten aanzien van alle staatsbedrijven innam, die zelfstandig werden, lijkt juist. Zou hij de door het ministerie van financiën geopperde wijze tolereren, dan kon de regering zich op één dag van vele duizenden werknemers ontdoen; in het geval van de spoorwegen zelfs van meer dan honderdduizend.

Bij de verdeling van de contingenten voor het tweede semester van 1923 waren op verzoek van Hornik duizend ontslagen toebedeeld aan het ministerie van militaire zaken. De minister wees er echter op dat het leger buiten de actie viel en dus niet door dat aantal beïnvloed kon worden. De ontslagen moesten derhalve in de beheerssector vallen en dat nu bleek wegens het toch al te kleine personeelsbestand totaal onmogelijk.<sup>93</sup>

Toen Zimmerman op 1 juli 1923 de balans opmaakte over het eerste semester, kwam hij tot de conclusie dat de achterstand op het schema 11.613 man bedroeg. Deze conclusie baseerde hij op cijfers die hem door Hornik verstrekt waren. Deze had echter geen rekening gehouden met de ontslagen gedurende de laatste dagen van juni, zodat het werkelijke tekort geringer was. In ieder geval had het aantal en nog meer het tempo van de *Abbau* bij Zimmerman grote bezorgdheid gewekt. Zowel het een als het ander was volgens hem zeer eenvoudig te verklaren. In het begin putte men uit de overvloed; haast overal kon men de overbodige ambtenaren met de vingers aanwijzen. Daarna vormde zich onder het personeel het verzet, dat des te sterker werd naarmate men beter georganiseerd was, de organisatie meer leden telde en de invloed in de politieke partijen en het parlement groter was. Dit gold in het bijzonder voor het personeel van de PTT en de spoorwegen, waarvan drierde deel uitmaakte van de socialistische vakbond. De ontslagen vielen steeds daar waar de minste weerstand verwacht werd. Zo was het bestuursapparaat van de staat beroofd van waardevolle krachten, terwijl in een grote boog om het in een energieke verdedigingshouding opgestelde spoorwegpersoneel heengelopen werd, welke groep juist in de eerste plaats aan inkrimping toe was. Zimmerman zag de toekomst somber in. Wilde men de achterstand inhalen, dan zouden er in het tweede semester per dag 200 ontslagen moeten vallen. Met de verkiezingen in het vooruitzicht, die in het najaar van 1923 zouden plaatsvinden, was dat een moeilijke opgave. De kracht en de wil zouden verlammen, want iedere "Abgebaute" kon de regeringspartijen een stem kosten. Maar Zimmerman voelde zich voor zijn geweten verplicht het verdorren van de actie tegen te gaan. Een middel hiertoe bezat hij in de invloed die hij kon uitoefenen op de hoogte van de maandelijks uitgaven van de verschillende departementen. Daar had men in de afgelopen maanden wel geleerd overbodige uitgaven achterwege te laten en een uiterst krap budget op te stellen dat alleen wettelijk verantwoorde betalingen toeliet. Nu een nieuwe etappe begon en de begroting nog minder uitgaven mocht vertonen, was het gevaar groot dat de dekking van de loonkosten bij een voortgaande vertraging van de afvloeiingsregeling overschrijdingen van de begrotingen zou veroorzaken. In dat geval zou de Commissaris-Generaal er niet voor terugschrikken om dan de helpen-

de hand te weigeren, een dreigement dat niet werd uitgevoerd, maar slechts ervoor moest zorgen dat de regering zich van zoveel mogelijk personeel zou ontdoen, al waren de omstandigheden daarvoor politiek niet erg gunstig <sup>94</sup> In deze geest ver liep het contact tussen de regering en de Commissaris-Generaal zolang het aantal van 100.000 niet bereikt was, dus zolang Zimmerman in Wenen verbleef

Vanaf april 1924 werd de *Abbau* op een andere wijze geregeld Tot dat ogenblik had Hornik in feite de mensen aangewezen die ontslagen moesten worden, en zo goed en zo kwaad als het ging ervoor gezorgd dat die mensen ook verdwenen Maar in april 1924 werd hij van zijn functie ontheven Er zijn enige aanwijzingen die het vermoeden rechtvaardigen dat dit niet zozeer voortvloeide uit de nieuwe aanpak van de reorganisatie, waartoe men op dat tijdstip besloot, als wel uit het feit dat Hornik voor de regering en in het bijzonder voor de kanselier "persona non grata" was geworden. Met Seipel had Hornik reeds eerder moeilijkheden gehad, omdat hij de Commissaris-Generaal wel eens onjuiste cijfers verstrekt zou hebben over het aantal ontslagen, waardoor deze tot voor Oostenrijk ongunstige conclusies in zijn rapporten aan de Volkenbondsrada kwam <sup>95</sup> Bovendien mag men niet vergeten dat de besparingscommissaris bij zijn werkzaamheden geen acht gaf op partijbelangen en op koele, zakelijke manier zijn functie uitoefende Geleidelijk aan waren ook hoge ambtenaren slachtoffer van zijn activiteiten geworden, zodat men in die kringen anders tegen hem ging aankijken Vooral op het ministerie van financiën zag men Hornik graag verdwijnen, omdat hij het tot zijn taak rekende wantoestanden, die op dat ministerie in veelvoud aanwezig waren, openlijk aan de kaak te stellen.<sup>96</sup> Daarbij kwam nog dat de ministers de reorganisatie op een wat soepelere wijze wilden laten verlopen, omdat zij met een steeds kleiner wordend apparaat hun werkzaamheden moesten verrichten en overal onmiddellijk politieke gevaren zagen Directe aanleiding tot Horniks ontslag zou een woningaangelegenheid geweest zijn, waarbij niet correct gehandeld was en waarbij een ambtenaar met goede relaties met de christelijk-sociale partij betrokken was Hornik had de frauduleuze handelwijze openlijk toegegeven, maar Seipel trok de zaak aan zich en vond die onbepselijk. "Das war offenbar der Todesstos für den rucksichtslosen Reiniger, dessen Eifer nicht einmal vor parteipolitisch versicherten Personen Halt machte" <sup>97</sup>

In de ministerraad van 2 april 1924 stelde de minister van financiën een geheel nieuw hervormingsprogramma in het vooruitzicht, dat niet alleen de nog niet uitgevoerde onderdelen van de wederopbouwwet zou bevatten, maar tevens andere bepalingen waarvan de uitvoering de saneringsactie definitief tot een succes moest maken Omdat voortaan alles per departement geregeld zou worden, vond Kienbock het beter om op ieder ministerie een ambtenaar met volmachten met de uitvoering van de maatregelen te belasten.<sup>98</sup> Op 16 april keurde de regering het programma goed en verklaarde de taak van de besparingscommissaris voor beëindigd. Een voorstel van Kienbock om Hornik bijeenkomsten van de nieuwe bespa-

ringscommissarissen te laten voorzitten, opdat diens ervaring niet ongebruikt bleef, werd van de hand gewezen.<sup>99</sup>

Tegen deze nieuwe aanpak liet Zimmerman een heftig protest horen. De decentralisatie zou in het buitenland een slechte indruk maken. Voor het welslagen van de reorganisatie bood de activiteit van één persoon, die volledig onafhankelijk kon optreden, de meeste garanties.<sup>100</sup> De regering bleef evenwel bij haar beslissing, maar Zimmerman heeft sindsdien niets nagelaten om Hornik bij de reorganisatiewerkzaamheden te betrekken. Belangrijk werk kon hij tijdens de regeringsperiode van Seipel niet meer voor hem loskrijgen. De kanselier verhinderde zelfs dat Hornik officieel voor Zimmerman werkzaamheden verrichtte.<sup>101</sup> De voormalige besparingscommissaris mocht aan Zimmerman slechts informeel zijn mening te kennen geven over de rapporten die buitenlandse experts over enige staatsbedrijven hadden opgesteld.

In het najaar van 1924 werd de regering-Seipel opgevolgd door een kabinet dat op dezelfde politieke partijen steunde en geleid werd door Rudolf Ramek; als minister van financiën trad in die regering Jakob Ahrer op. In december benaderde Zimmerman de nieuwe ploeg met de bedoeling Hornik in zijn oorspronkelijke functie hersteld te krijgen en indien mogelijk zodanig dat deze alleen het hervormingsprogramma zou uitvoeren. Zimmerman wees erop dat in de maandelijkse rapporten van de regering steeds minder resultaten gemeld werden en dat de besparingen in feite gestokt waren. "Als wirksames Mittel zur Bekämpfung dieses die Sanierung schwer gefährdenden moralischen Zustandes empfehle ich dringend die Wiederaufrichtung eines zentralen, alle Ressorts umfassenden Organes der Ersparung, wobei, wie die Erfahrung lehrt, nicht an ein Kollegium, dem es immer an Tatkraft gebrechen musz, sondern nur an eine Einzelperson gedacht werden sollte."<sup>102</sup> De hervormingsactie werd volgens Zimmerman vooral door ambtenaren tegengewerkt, omdat dezen inzagen dat hun aantal te groot was en dat medewerking ook voor hen zelf gevolgen kon hebben. Daarom hield hij het niet voor mogelijk, dat ambtenaren de hervormingen op de ministeries, waar zij zelf werkten, konden uitvoeren. "Ich bestreite auf das Bestimmteste, dasz es in jedem ministeriellen Ressort eine Persönlichkeit gibt, mit der Unabhängigkeit, Erfahrung, Charakterfestigkeit, welche nötig sind, um nicht nur die möglichen Vereinfachungen zu kennen, sondern sie auch anzudeuten und auf ihrer Durchführung zu bestehen."<sup>103</sup>

De nieuwe regering toonde zich van goede wil en was geneigd te luisteren naar de argumenten, maar zij bleek geheel onder invloed te staan van Seipel. Deze bleef zich hardnekkig verzetten tegen een terugkeer van Hornik. Het voorstel van Zimmerman om Hornik dan president te maken van de commissie van ressortcommissarissen kon niet in overweging genomen worden, omdat Seipel ook daartegen bezwaar zou maken. Tenslotte verklaarde Zimmerman zich tevreden gesteld, als de minister van financiën Hornik op zijn ministerie benoemde tot chef van het presidium.<sup>104</sup> Inderdaad zegde Ahrer toe dat Hornik een belangrijke functie zou krijgen waarin hij ten nauwste betrokken zou worden bij de uitvoering van het

hervormingsprogramma, zij het niet qualitate qua, maar als adviseur van de minister.<sup>105</sup> Desondanks bleef Zimmerman aandringen op een volledige terugkeer van Hornik. Dat bleek vooral toen Ramek zelf het voorzitterschap van de commissie van besparingscommissarissen op zich nam. Zimmerman verwachtte daarvan niet veel en vond het zinvoller de voormalige besparingscommissaris opnieuw actief te laten worden.<sup>106</sup> Het viel te betwijfelen of de kanselier door mogelijke overbelasting de nieuwe functie wel naar behoren kon uitoefenen. Wanneer hij zich liet vervangen, zou de commissie nauwelijks besluitkracht bezitten. De leden konden te weinig energiek optreden en waren te afhankelijk om de maatregelen tegen de zin van hun ministers in uit te voeren. Succes was alleen verzekerd, als één man als besparingscommissaris optrad, aldus Zimmerman.<sup>107</sup>

Met ingang van 1 maart 1925 werd Hornik, weer als leider van het *Militärliquidierungsamt*, afdelingschef en kwam hij rechtstreeks onder de minister van financiën te staan.<sup>108</sup> Toen Ahrer kort daarop een nieuw besparingsprogramma opstelde, kreeg Hornik inderdaad de gelegenheid om zijn commentaar te geven; veel van wat hij voorstelde, werd in het ontwerp opgenomen.<sup>109</sup>

Kort voordat Seipel als kanselier aftrad, had Zimmerman nog een meningsverschil met hem over de *Abbau*. De wet gaf de regering voor het ontslag van de 100.000 tot 31 december 1924 de tijd. De berekeningen van het Financieel Comité, volgens welke tegen juli 1924 de gehele saneringsactie zijn voltooiing zou naderen, bleken echter niet te kloppen, zodat de Volkenbondsråd in september 1924 besloot de Commissaris-Generaal voorlopig in functie te laten. Over de *Abbau* werd toen uitsluitend gezegd dat "toutes les mesures appropriées pour accélérer la réduction du personnel" genomen moesten worden. Hieruit leidde Seipel af dat de Raad alleen nog maar aandrang op bespoediging zonder aan een cijfer of termijn vast te houden en dat de regering voortaan het verloop van de *Abbau* zelf mocht bepalen. Dit hield volgens de kanselier in dat er geen dwang meer bestond en dat gestopt kon worden als de regering het verantwoord achtte.

Zimmerman gaf echter een geheel andere interpretatie aan dit deel van de resolutie van de Volkenbondsråd. Tijdens de onderhandelingen in Wenen en Genève tussen het Financieel Comité en de regering in de maanden augustus en september 1924 was er nooit sprake geweest van een verandering van de oorspronkelijke verplichting. Omdat de periode waarbinnen het aantal had moeten afvloeien verstreken was, had de Raad nu bepaald dat de regering dat aantal op de kortst mogelijke termijn moest zien te bereiken. Deze bepaling vormde een van de maatregelen, van de uitvoering waarvan de opheffing van de Volkenbondscontrole afhankelijk was gemaakt.<sup>110</sup> Om zich van de juistheid van zijn interpretatie te vergewissen informeerde Zimmerman in Genève en bij enkele leden van het Financieel Comité wat zij van de houding van de kanselier dachten. Men schaarde zich unaniem achter de Commissaris-Generaal, ook al waren er stemmen te horen die erop wezen dat in 1922 bij de vaststelling van het cijfer niet de bedoeling had voorgezeten een wet



van Meden en Perzen uit te vaardigen. Er was veeleer een cijfer gekozen dat na enige tijd, als ervaring was opgedaan, herzien kon worden. Of aan het aantal van 100.000 moest worden vastgehouden, was een kwestie van tactiek waarover alleen de Commissaris-Generaal kon beslissen.<sup>111</sup> Zimmerman voelde zich helemaal zeker, toen hij tot de ontdekking kwam dat de 100.000 expliciet vermeld stonden in de prospectus van de Amerikaanse tranche van de grote lening, een document dat rechtsgeldig bleef tot de lening geheel was afgelost.<sup>112</sup>

Als er geen kabinetscrisis was geweest, had Seipel het waarschijnlijk tot een ernstig conflict laten komen. Hij meende dat er in de openbare mening en onder de ambtenaren, die door zijn uitlatingen gerust gesteld waren, opnieuw beroering zou ontstaan als hij zijn standpunt ging wijzigen.<sup>113</sup>

Omdat de regering-Seipel niet overging tot rectificatie in het openbaar en de kabinetscrisis de kwestie naar de achtergrond schoof, stuurde Zimmerman zelf enige maanden later, toen de bevoegdheid van de regering om de afvloeiingsactie voort te zetten verlengd moest worden, een bericht aan de pers.<sup>114</sup> Het effect waarvoor Seipel gevreesd had, bleef achterwege.

Uit de tabellen op p. 142 en 143 blijkt dat Zimmerman in feite weinig directe invloed had op het tempo van de *Abbau*. Dit was te wijten aan de omstandigheid dat het ontslag van ambtenaren veel weerstanden opriep, niet alleen bij de socialisten die via de vakbonden de ontslagen zoveel mogelijk probeerden te voorkomen, maar uit vrees voor electorale effecten ook bij de regeringspartijen. De niet al te grote bereidheid van de ministers en de hoge ambtenaren en het minder snelle verloop van de reorganisatie van de overheidsdienst waren evenzeer oorzaken van het lage tempo.

Dat de *Abbau* een zeer netelige aangelegenheid voor de regering was, moge blijken uit de poging van Seipel in het najaar van 1924 om onder de oorspronkelijke verplichting uit te komen. Zimmerman had wel oog voor de moeilijke positie waarin de *Abbau* de regering bracht, want van zijn kant bleef het meestal bij harde woorden om de regering te dwingen haar uiterste best te doen.

Overigens was de financiële uitwerking van de actie gedurende de eerste jaren, dus gedurende de saneringsperiode, zeer gering. De voorbereidingen kostten veel geld, maar erger was dat de post pensioenen snel steeg. Op deze kant van de zaak wees Zimmerman al kort na zijn aankomst in Wenen.<sup>115</sup> Op zijn verzoek werden er ook wel maatregelen getroffen om deze kosten te drukken, maar het spreekt voor zich dat de regering daarmee niet te ver kon gaan.

Wat gebeurde er met de ontslagen ambtenaren? De *Reichsverband der öffentlichen Angestellten* was druk doende om de getroffen werknemers buiten de overheidsdienst onder te brengen, terwijl Hornik een *Stellenvermittlungskaktion für abgebaute Bundesangestellte* op gang bracht. Zimmermans belangstelling hiervoor was van dien aard dat hij enige malen tweeëneenhalf miljoen papieren kronen ter beschikking stelde om de beide activiteiten te bevorderen.<sup>116</sup>

Het lag vanaf het begin in de bedoeling van Zimmerman zich te laten bijstaan door deskundigen uit verschillende landen om met verantwoorde rapporten in de hand de regering behulpzaam te kunnen zijn bij de reorganisatie van de staatsbedrijven. De bevoegdheid hiertoe kon ontleend worden aan artikel 4 van het derde Geneefse Protocol, volgens welke het de Commissaris-Generaal was toegestaan om technisch personeel aan te trekken. Dit artikel sloeg niet alleen op personeel in vaste dienst, maar even goed op hen die de Commissaris-Generaal in tijdelijke dienst wilde nemen. Bovendien zou Zimmerman er zich op kunnen beroepen dat de bijstand van buitenlandse deskundigen noodzakelijk was om naar behoren toezicht te kunnen uitoefenen op de uitvoering van de wederopbouwwet en op de onderpanden.<sup>117</sup>

In totaal zou Zimmerman vier staatsbedrijven aan een onderzoek door buitenlanders onderwerpen: de spoorwegen, de tabaks- en zoutindustrie en de PTT. Ook had hij graag een expert willen aantrekken met het oog op de reorganisatie van het bestuurlijk apparaat van de overheid en daarnaast nog iemand speciaal om hem te adviseren inzake de reorganisatie van het financieel beheer van de staat, maar hij moest hiervan afzien omdat buitenlandse bemoeienis op deze terreinen voor de regering onaanvaardbaar bleek te zijn.

Natuurlijk werden deze onderzoeken in Oostenrijk gevoeld als een aantasting van de eigenwaarde en als een inbreuk op de soevereiniteit. In mei 1923 was aan de Nationale Bank een buitenlandse adviseur toegevoegd, een zaak waarbij nog uitvoering moet worden stilgestaan, even later kwam een expert de spoorwegen bestuderen en in het najaar was de tabaksindustrie aan de beurt. Niet alleen de snelle opeenvolging van de gebeurtenissen, maar ook het feit dat Zimmerman optrad zonder het betrokken bedrijf te polsen of het het uitbrengen van een rapport nodig achtte en op prijs stelde, zette kwaad bloed, met name bij de socialisten die een dergelijk onderzoek snel interpreteerden als het plaatsen van het bedrijf onder buitenlandse controle. "Dasz so ein Zweig unserer Verwaltung nach dem anderen unter die Kontrolle eines Ausländers gerat, ist beileibe keine Freundherrschaft!"<sup>118</sup> Het was begrijpelijk, zo kon men elders lezen, "dasz diese sich stets mehrende Bevormundung aufreizend wirkt".<sup>119</sup> Zelfs in de *Reichspost* werd op Zimmerman kritiek uitgeoefend.

#### *a De reorganisatie van de spoorwegen*

Uit zijn eerste rapport aan de Volkenbondsråd bleek dat Zimmerman de instemming van de kanselier en de minister van financiën had om een buitenlandse expert naar Oostenrijk te laten komen voor een onderzoek naar de wijze waarop de spoorwegen het beste gereorganiseerd konden worden. Dit bedrijf was in hoge

mate onrendabel, voornamelijk vanwege het te grote personeelsbestand, maar ook wegens de hoge prijs die betaald moest worden voor de invoer van de kolen.<sup>120</sup> De spoorwegen vormden "der Krankheitssitz der österreichischen Staatshaushaltes" en naar de overtuiging van Zimmerman was ieder gevaar voor het budget geweken, zodra de financiën van dit bedrijf in orde gebracht waren.<sup>121</sup> Een reorganisatie van het staatsbedrijf op autonome commerciële basis, zoals aangekondigd in de wederopbouwwet, vond Zimmerman daarom zeer gewenst. Een Engelsman of een Amerikaan, werkzaam bij een particuliere maatschappij waar de mentaliteit van het etatisme nog niet was doorgedrongen, leek hem de aangewezen persoon om die reorganisatie voor te bereiden.<sup>122</sup>

Begin februari 1923 vertoefde Zimmerman in Londen in verband met de besprekingen voor de kleine lening. Die gelegenheid benutte hij om naar een kandidaat uit te kijken. Tevens had hij in Genève laten vragen of men enkele namen kon opgeven. Na zijn vertrek uit de Engelse hoofdstad trad Arthur Salter, de directeur van de economische en financiële sectie van het Volkenbondssecretariaat, als contactpersoon op. Deze zou de mensen polsen die men op het oog had.

Van Oostenrijkse zijde kreeg Zimmerman aanvankelijk nauwelijks medewerking. Kienböck, die tegelijk met Zimmerman in Londen was, nam in tegenstelling tot zijn officieel standpunt een louter defensieve houding aan. "Nothing pleased him better", zo concludeerde Salter, "than to hear of a candidate's death or any other obstacle that would give him an opportunity for escaping from the suggestions pressed upon him that somebody ought to be appointed."<sup>123</sup>

De eerste die serieus in aanmerking kwam, was Ernest Paget, maar Kienböck wist onmiddellijk te melden, dat die nog niet zo lang geleden gestorven was. In spoorwegkringen werd Paget beschouwd als iemand met grote kwaliteiten, maar sommigen meenden dat hij een moeilijke persoonlijkheid was, en verspreidden daarom allerlei geruchten waaraan de minister graag ten offer viel. Paget bleek gewoon in leven, maar hij was voor Zimmerman niet aanvaardbaar omdat hij geen Duits sprak.<sup>124</sup> Kienböck zelf pousseerde Francis Dent, die als voorzitter van de commissie voor de verdeling van het rollend materieel van de Dubbelmonarchie de Oostenrijkse spoorwegen reeds kende. Maar ook Dent beheerste nauwelijks de Duitse taal en bleek bovendien geen belangstelling te hebben voor de functie.<sup>125</sup> Er verstreek een maand zonder dat er iets gebeurde. Paget had in de ogen van Salter nog steeds de beste papieren. Om aan de taalmoeilijkheden tegemoet te komen kon men hem een tolk meegeven. Maar in Oostenrijk zag men hem liever niet komen. Kienböck had inmiddels weer iets anders vernomen: Paget zou een garagehouder zijn! Niet daarom, maar omdat Zimmerman vasthield aan de eis betreffende de taal, verdween Paget naar de achtergrond. Alleen als er niemand anders gevonden kon worden, wilde Zimmerman hem wel nemen.

Salter bleek intussen over een andere kandidaat inlichtingen te hebben ingewonnen, namelijk over William Acworth, een der grootste spoorwegautoriteiten ter wereld. Van hem waren enige standaardwerken op het gebied van de spoorwegen

verschenen en hij had ruime ervaring opgedaan als adviseur van de regeringen van Canada, Rhodesie en India. Van oorsprong was hij advocaat, maar hij had al zijn aandacht geschonken aan economische vraagstukken en verkeerssituaties. Tijdens een langdurig studieverblijf in Berlijn was hij een van de leermeesters van de latere Wilhelm II geweest.<sup>126</sup> Hij sprak wel Duits, maar hij had nog nooit actief deel uitgemaakt van de leiding van een spoorwegbedrijf. Daarom moest aan hem iemand worden toegevoegd, die met beide benen in de praktijk stond.<sup>127</sup>

Acworth verklaarde zich bereid om de functie op zich te nemen. Als zijn assistent zou hij graag een praktisch iemand van het Engelse ministerie van transport zien, maar de leiding van dat ministerie weigerde dat diens naam in het uit te brengen rapport vermeld werd, omdat niet bekend mocht worden dat een van zijn ambtenaren iets uitstaande had met de zaak. Dit was voor Zimmerman onaanvaardbaar, maar Acworth had weinig vertrouwen in andere Engelse specialisten. "They know so little of foreign languages, methods and habits of thought, are so steeped in English practice, and so convinced that English practice must be right for everyone everywhere, that their views on a foreign railway would be very doubtful."<sup>128</sup>

Op 20 mei vertrok Acworth naar Wenen. In de *Arbeiterzeitung* werd hij begroet als iemand die behoorde tot dat groepje Engelse experts met een enge visie, waarvan hij zich juist zo duidelijk had gedistancieerd. Ook Zimmerman kreeg bij deze gelegenheid een van de vegen, die voor hem in de socialistische pan zaten. "Dasz man, weil man etwas von englischen Eisenbahnen weisz, auch schon die Bahnen, die man nicht kennt, zu sanieren vermochte, ist wirklich ein Einfall, auf den nur der Fachman fur Alles und Jedes, eben unser Generalkommissar, verfallen kann."<sup>129</sup>

Omdat Acworth bovendien al 73 jaar was wilde Zimmerman, ook al waren tot dan toe alle pogingen gestrand, nog steeds een jong iemand aan hem toevoegen. Salter kon in Engeland echter niemand vinden, met wie Acworth wilde samenwerken. Zimmerman hoopte in Zwitserland meer succes te hebben. "J'ai pense qu'un Suisse pourrait être spécialement adapté à ce poste. Non seulement l'Allemand lui serait familier, mais en outre il aurait une connaissance des problèmes ferroviaires, tels qu'ils se présentent en Europe Central et spécialement des questions de chemins de fers en régions montagneuses et de l'électrification."<sup>130</sup> Uiteindelijk zou de directeur van de sectie spoorwegen van het Zwitserse departement van spoorwegen, post en telegrafie, Robert Herold, als tweede man gaan optreden.<sup>131</sup> Om politieke moeilijkheden te voorkomen was tussen Seipel en Zimmerman de afspraak gemaakt dat de experts in dienst van de Commissaris-Generaal zouden treden. Voor hun honorering kreeg Zimmerman uit de grote lening geld dat geboekt werd als extra-uitgaven voor het Commissariaat-Generaal.<sup>132</sup> Op deze wijze kon de regering zich vrijblijvend opstellen tegenover de experts en naar buiten verkondigen dat zij geen cent voor hen uitgaf, zij kwamen immers ten laste van het budget van de Commissaris-Generaal. "Ja", zo vroeg de *Arbeiterzeitung* terecht,

"wer bezahlt denn das Budget des Generalkommissärs? Doch nur die Österreicher."<sup>133</sup>

In augustus 1923 kwamen Acworth en Herold gereed met hun rapport.<sup>134</sup> Daarin toonden zij aan hoe het spoorwegbedrijf, behalve door er een zelfstandige onderneming van te maken die op commerciële basis zou werken, ook door een interne reorganisatie nog veel kon besparen en op den duur rendabel worden. Kapitaalsuitgaven, uitgezonderd die voor de belangrijkste electricificeringswerkzaamheden, moesten zoveel mogelijk beperkt worden in de eerste jaren, terwijl het personeel intensiever moest gaan werken. Door intelligente vereenvoudiging bij alle directies zou het personeelsbestand aanzienlijk kunnen worden teruggebracht. Daarnaast bevalen de experts een aanpassing van de tarieven aan, vergeleken met het vooroorlogse niveau een verhoging met 15%.

Wat gebeurde er nu met dit rapport? In feite bitter weinig. Op 1 oktober waren de spoorwegen van regeringswege omgevormd tot een onderneming waarvan de staat wel eigenaar bleef, maar die administratief een volledig autonoom lichaam op commerciële basis vormde. De eerste stappen hiertoe had de regering al in maart genomen door een commissie in te stellen die de reorganisatie van de spoorwegen moest voorbereiden. De reden hiervoor was niet zozeer gelegen in de noodzaak die wel werd ingezien, maar veeleer in de dreiging dat de omvorming van het bedrijf van buitenaf opgedrongen zou worden, als de regering zelf niets deed. In de ministerraad van 9 maart waarschuwde Kienböck voor deze dreiging. "Es wird uns... von dem ausländischen Sachverständiger diktiert werden und wir werden genötigt sein, sein Gutachten einfach durchzuführen; das können wir heute noch vermeiden."<sup>135</sup> Wilden de Commissaris-Generaal en de Engelse expert de Oostenrijkse regering niet voor zijn, dan zou er wel haast gemaakt moeten worden met het wetsontwerp.

Een maand later was het ontwerp dan ook klaar. De regering kon Zimmerman niet passeren en moest hem gelegenheid geven tot commentaar, want de spoorwegen konden in de nieuwe opzet het staatsbudget blijven beïnvloeden. Zimmerman eiste dat de subsidies van de regering aan het nieuwe bedrijf in de wet werden vastgelegd overeenkomstig de bedragen die in november 1922 met de Provisorische Delegatie afgesproken waren. De ministerraad ging hierop niet in, want hij achtte een dergelijke regeling in strijd met het budgetrecht van de Nationale Raad. Ook met de andere wensen van de Commissaris-Generaal hield de ministerraad weinig rekening. Een tweetal verzoeken legde hij zonder meer naast zich neer: het ontwerpen van een constructie, volgens welke de financiering van het bedrijf werd overgelaten aan de staat in dat geval zou de Commissaris-Generaal grote invloed kunnen uitoefenen op de gang van zaken binnen de onderneming – en het vooraf vastleggen van het aantal af te vloeien werknemers. Aan het verlangen naar zekerheid omtrent de continuïteit van de beheerscommissie ter voorkoming dat iedere regering een haar welgevallige commissie kon benoemen, kwam de ministerraad gedeeltelijk tege-

moet door de ambtstermijn te bepalen op drie jaar met een jaarlijkse vervanging van éénderde der leden. Van Zimmermans protest tegen de idee de dienstverhouding van de werknemers bij verdrag te regelen in plaats van dat door de werkgevers te laten doen, omdat van deze bepaling een nadelige invloed kon uitgaan op andere bedrijven, nam de raad niet meer dan acte.<sup>136</sup>

Nu de Commissaris-Generaal kritiek had kunnen leveren en iets van zijn wensen in vervulling had zien gaan, meende de regering haar plicht gedaan te hebben en diende zij het wetsontwerp op 16 mei 1923 bij het parlement in. Langer uitstel was niet verantwoord. "Ein Zaudern oder Schwänken würde in der Öffentlichkeit des In- und Auslandes gewisz ungünstig gedeutet werden."<sup>137</sup> Zimmerman was zeer verbolgen dat hij niet opnieuw ruim de gelegenheid had gekregen om het herziene ontwerp te bestuderen. Het was een kwalijke zaak, vond hij, dat de regering sinds zijn commentaar op het eerste ontwerp in het geheel geen contact meer met hem had opgenomen.

Wat was er gebeurd? In de ochtend van die 16e mei had Kienböck Zimmerman het definitieve ontwerp overhandigd met het verzoek direct stelling te willen nemen, want de indiening bij het parlement hing van zijn standpunt af. Zeer tot zijn verbazing las Zimmerman echter in de middagkranten dat de indiening reeds had plaats gehad, dus zonder dat de regering zijn stellingname had afgewacht. "Ich habe deshalb Kienböck gegenüber am Nachmittag festgestellt", liet hij Seipel weten, "dass ich mir angesichts dieser Tatsache vollkommene Freiheit in meinen Schritten auch der Öffentlichkeit gegenüber vorbehalten müsse und dass ich selbst in keiner Weise für die unangenehme Folgen verantwortlich gemacht werden könne, die sich aus dieser Sachlage ergeben."<sup>138</sup>

Een week later ontving Kienböck een aantal opmerkingen van Zimmerman met de aantekening erbij dat hij zijn verdere medewerking afhankelijk maakte van de verwerking van deze opmerkingen. Aan de nog niet vervulde eisen ten aanzien van het eerste ontwerp bleef Zimmerman vasthouden. En zou het tekort van het bedrijf in een maand groter zijn dan in het hervormingsprogramma van de Provisorische Delegation voorzien was, dan moest de regering met hem overleggen hoe dit opgevangen kon worden. Bovendien zouden de spoorwegen maandelijks begrotingen en balansen bij hem moeten indienen, zoals de regering dat deed voor het staatsbudget. Tenslotte behoorden allerlei tariefbegunstigingen voor ambtenaren afgeschaft te worden.<sup>139</sup>

Dit laatste was vooral gericht tegen de postbeambten die het meest profiteerden van de begunstigingen. In maart 1923 waren zij overgegaan tot passief verzet, omdat de Commissaris-Generaal reeds toen hun bevoorrechte positie ongedaan had willen maken. Zimmerman had bij die gelegenheid water bij de wijn moeten doen door erin toe te stemmen dat de afschaffing van een aantal begunstigingen tot 31 december 1923 werd uitgesteld.<sup>140</sup> Maar de regering was buiten hem om verder gegaan en had de postbeambten beloofd voor 1924 een nieuwe regeling te treffen.<sup>141</sup> Zimmerman greep nu het tweede ontwerp van de spoorwegwet aan om te

eisen dat het mes gezet werd in de tariefbegunstigingen en dat de postbeambten na 31 december 1923 gelijk gesteld werden met de andere ambtenaren. Deze eis bracht hij met nadruk naar voren, omdat hij uit Amsterdam van Ter Meulen, lid van het Financieel Comité, een brief had ontvangen waarin deze erop wees dat de gehele gang van zaken de geestdrift voor de lening in Nederland wel eens kon bekoelen; de pers had de kwestie uitvoerig behandeld en hij zou er niet verbaasd over zijn als de vrees ontstond "dass die Österreicher im Allgemeinen noch nicht davon überzeugt sind, dass sie selbst an erster Stelle an den Reformen mitzuwirken haben".<sup>142</sup>

Onmiddellijk na de aankomst van Acworth in Wenen zette Zimmerman de spoorwegexpert aan de bestudering van het wetsontwerp. In een maand tijds leverde Acworth tien memoranda in bij de Commissaris-Generaal, die op grond hiervan en mede op aanwijzingen van Hornik en van zijn medewerkers, Patzauer en Rost van Tonningen, zijn eisen uitbreidde alvorens zijn goedkeuring te geven aan het wetsontwerp. Hornik had een overzicht opgesteld van de besparingen die bij de spoorwegen gemaakt konden worden. Rost van Tonningen meende dat de reorganisatie door de regering te weinig krachtdadig ter hand werd genomen en pas dan effectief kon zijn, als de Commissaris-Generaal zeer stringente voorwaarden stelde.<sup>143</sup> De belangrijkste nieuwe voorwaarden waren een vergaande machtiging voor de regering tot tariefsveranderingen en opname van een vertrouwensman van de Commissaris-Generaal in de beheerscommissie.<sup>144</sup>

Het voor de derde maal gewijzigde ontwerp werd op 19 juli door het parlement goedgekeurd. Hans Patzauer trad als vertrouwensman van de Commissaris-Generaal toe tot de beheerscommissie.<sup>145</sup>

Het rapport van Acworth en Herold had dus voor de eigenlijke reorganisatie van de spoorwegen, dankzij het handig gemanoeuvreren van de regering, nauwelijks nog nut. Het behoeft echter geen betoog dat Zimmerman bij passende gelegenheden aan de hand van dat rapport de regering met de neus op de feiten drukte en richtlijnen gaf voor besparingen.

### *b. De Südbahnkwestie*

In nog een andere zaak speelde Acworth een rol en wel in de *Südbahn* kwestie, die in de literatuur als bewijs wordt aangevoerd voor de stelling, dat "der Generalkommissär die ihm übertragenen, tief in das Staatsleben Österreichs einschneidenden Befugnisse auch zu gebrauchen gewilligt war". Zimmerman greep namelijk in de werkzaamheden van het parlement in en dat werd beschouwd als een ongehoorde daad.<sup>146</sup> Men vergeet daarbij de positieve zijde van Zimmermans optreden in deze kwestie te belichten en men ziet over het hoofd dat het ingrijpen niet voor de eerste maal gebeurde. De verwikkelingen rond de spoorwegwet zouden met evenveel recht de juistheid van de aangehaalde stelling kunnen staven. De *Südbahn*, waarvan de directie in Wenen zetelde en die met name door Italië

gezien werd als een Oostenrijkse maatschappij, was een in de vorige eeuw opgericht particulier spoorwegbedrijf. Na 1918 lagen de spoorlijnen in vier verschillende landen: Italië, Joegoslavië, Hongarije en Oostenrijk. Het verdrag van Saint Germain schreef voor dat de administratieve en technische reorganisatie van het spoorweg-net door een overeenkomst tussen de maatschappij, het comité van aandeelhouders en de territoriaal geïnteresseerde staten geregeld moest worden; door de Volkenbond aan te wijzen scheidsrechters dienden eventuele geschillen op te lossen.

Op 15 februari 1923 begonnen tussen de betrokkenen in Rome de afsluitende onderhandelingen. Zimmerman liet bij die gelegenheid weten de goedkeuring van het akkoord tot zijn bevoegdheid te rekenen.<sup>147</sup> Het viel immers te verwachten dat uit het akkoord voor de Oostenrijkse regering verschillende financiële verplichtingen zouden voortvloeien waarmee in de begroting geen rekening was gehouden. Het deficit zou daardoor toenemen en op de internationale lening zou in dat geval een groter beroep gedaan moeten worden dan met de Provisorische Delegatie was overeengekomen. Het gevaar was niet denkbeeldig dat de lening door dergelijke onvoorziene uitgaven eind 1924 geheel verbruikt zou zijn zonder dat het doel: het herstel van het budgettaire evenwicht, bereikt was.<sup>148</sup> De minister van financiën toonde zich zeer ingenomen met de houding van Zimmerman, omdat hij er niet zeker van was of hij de zware lasten wel kon dragen en omdat hij op deze manier achter de Commissaris-Generaal kon schuilgaan als er protest rees tegen een starre houding van Oostenrijk tijdens de onderhandelingen.<sup>149</sup>

Op 29 maart 1923 vond de ondertekening van het akkoord plaats. Oostenrijk moest niet alleen de kosten van het op zijn grondgebied gelegen net betalen, maar het moest tevens opkomen voor het deficit van de maatschappij. Daarnaast werden nog allerhande andere het budget belastende bepalingen in het akkoord opgenomen, zoals een bepaald aandeel in de obligatieschuld; een voor Oostenrijk ongunstige verdeling van het rollend materiaal over de vier betrokken landen; betaling van het salaris en het pensioen van alle Oostenrijkers, die in de directie werkten – 90% van het totale personeel; een aparte boekhouding voor de *Südbahn*.

Het duurde nog bijna twee maanden eer het akkoord ter goedkeuring aan de Commissaris-Generaal werd voorgelegd. Zimmerman ging ervan uit dat hij de nieuwe lasten voor Oostenrijk zo nauwkeurig mogelijk moest taxeren en dat daarvoor een budgettaire dekking gevonden moest worden zonder dat het reconstructieschema in gevaar gebracht werd. Hij berekende dat de totale belasting voor Oostenrijk 17.450.000 goudfrancen per jaar zou bedragen, waarbij nog een jaarlijks exploitatietekort van naar schatting 25 miljoen gouden kronen opgeteld moest worden. De verantwoordelijkheid hiervoor wilde Zimmerman niet op zich nemen.<sup>150</sup>

De minister van handel en verkeer, Hans Schürff, wiens departement deze zaak behandelde, meende dat Oostenrijk de lasten wel kon dragen, te meer daar met Italië een geheime overeenkomst gesloten was op grond waarvan Oostenrijk in ruil voor tariefconcessies een voorschot van Italië kreeg ter dekking van de lasten,



voortvloeiend uit het akkoord. Afwijzing van het akkoord betekende dat de kwestie voor een scheidsgerecht zou komen. Omdat in Frankrijk en Italië de meeste aandeelhouders woonden, zouden beide landen via hun invloed bij de Volkenbond de uitspraak van het scheidsgerecht kunnen bepalen, zodat het resultaat nauwelijks zou verschillen van het nu bereikte. Bovendien zou de ratificatie van het akkoord door het parlement in dat geval nooit vóór 1 september 1923, de termijn die men tijdens de onderhandelingen had vastgesteld, plaatsvinden omdat het parlement in juni op reces ging en pas in de herfst weer bij elkaar zou komen.<sup>151</sup>

Tegelijkertijd werden in de Europese hoofdsteden de onderhandelingen voor de grote lening gevoerd. Zimmerman zag het gevaar in dat Italië en Frankrijk als de grootste belanghebbenden de emissie van hun tranche afhankelijk konden stellen van een snelle regeling van de *Sudbahn*kwestie. Daarom probeerde hij de discussie hierover te verschuiven totdat de lening overal was ondergebracht.<sup>152</sup>

Volgens het akkoord moest ook de Herstelbetalingscommissie haar goedkeuring geven. Deze bepaling leverde Zimmerman het gewenste uitstel op, want via Niemeyer, lid zowel van het Financieel Comité van de Volkenbond als van de Herstelbetalingscommissie, wist hij te bereiken dat de Commissie haar goedkeuring afhankelijk maakte van de instemming van het Controle-Comité van de mogendheden, die voor de grote lening garanties hadden afgegeven. Hierdoor werd tijd gewonnen tot in september, toen zich voor het Comité de eerste gelegenheid voordeed om bij elkaar te komen.<sup>153</sup>

Zo wist Zimmerman te voorkomen dat de houding van Frankrijk nadeel opleverde voor de uitgifte van de lening. De minister-president van Frankrijk, Poincaré, had erop gewezen dat de emissie in zijn land gevaar liep als het Oostenrijkse parlement niet snel het akkoord ratificeerde en de Franse aandeelhouders – potentiële intekenaars op de lening – niet tevreden werden gesteld. Italië voelde zich verplicht hetzelfde standpunt in te nemen.<sup>154</sup> Zimmermans antwoord behelsde een verwijzing naar het te nemen besluit van de Herstelbetalingscommissie. Hij zou de Oostenrijkse regering een oplossing suggereren die aan de wensen van de aandeelhouders tegemoet kwam, maar hij verzocht de beide regeringen wel de emissie zo snel mogelijk te laten plaatsvinden. Krachtens het Amerikaanse contract zouden immers de intekenaars in de Verenigde Staten hun geld terugkrijgen als op 31 juli niet alle tranches aan het publiek waren aangeboden. Bovendien, zo meende Zimmerman, moesten de Franse en Italiaanse aandeelhouders toch begrijpen dat de opbrengst van de lening noodzakelijk was om de financiële verplichtingen van het *Sudbahn*akkoord te kunnen nakomen.<sup>155</sup> Zoals reeds gezegd, vond de emissie in de twee landen in de tweede helft van juli plaats, in de andere landen was de lening al eerder geplaatst.

Om de invloed van het Controle-Comité, waarin wederom Italië en Frankrijk een dominerende rol konden spelen, zo klein mogelijk te houden benutte Zimmerman de tussenliggende tijd om via rechtstreekse onderhandelingen een voor Oostenrijk zo gunstig mogelijk compromis te bereiken. Zodra Acworth in Wenen gearriveerd

was, liet hij hem een rapport opstellen om op basis daarvan de toekomstige onderhandelingen met vrucht te kunnen voeren. Bovendien vroeg hij hem zijn bevin-  
dingen in Londen via Salter ruime bekendheid te geven. En tijdens een bijeen-  
komst op 10 juli gaf hij alle ministers als huiswerk het rapport van Acworth mee.  
Eind juli en begin augustus werden in Wenen besprekingen gevoerd met een Itali-  
aanse delegatie, met vertegenwoordigers van de Oostenrijkse regering en met een  
afgevaardigde van het comité van aandeelhouders, waar Zimmerman zijn door  
Acworth geïnspireerde bezwaren tegen het akkoord en tegen het geheime verdrag  
tussen Oostenrijk en Italië ter tafel bracht. Besloten werd dat de Oostenrijkse  
regering een nota aan de Italiaanse regering zou sturen met het verzoek in te  
stemmen met de door Zimmerman voorgestelde wijzigingen.<sup>156</sup>

Omdat men in Rome met enige punten niet akkoord kon gaan, werden de onder-  
handelingen begin september te Genève, waar Zimmerman in verband met de  
bijeenkomst van de Volkenbondsraad verbleef, voortgezet. Op 6 september  
kwamen de partijen tot overeenstemming<sup>157</sup> en na het inmiddels overbodig  
geworden debat van het Controle-Comité trok Zimmerman zijn bezwaren in. Eind  
september keurde het Oostenrijkse parlement het gewijzigde *Südbahn*akkoord  
goed.

Wat had Zimmerman voor Oostenrijk gedaan weten te krijgen? In de eerste plaats  
een vermindering van het aandeel in de obligatieschuld. Daarnaast gunstigere  
bepalingen omtrent de verdeling van het rollend materiaal en de betaling van de  
pensioenen. Ook werd afgezien van de afzonderlijke boekhouding, waardoor de  
weg geopend werd om het net van de *Südbahn* op te nemen in dat van de staats-  
spoorwegen; dat gebeurde dan ook op 1 januari 1924. Tenslotte wist Zimmerman  
te bewerkstelligen dat Oostenrijk voorlopig het geheim akkoord met Italië niet  
behoefde te ratificeren, omdat de tariefconcessies zijns inziens te nadelig waren.  
Italië had gemeend dat voor dit akkoord geen afzonderlijke ratificatie noodzakelijk  
was, omdat het automatisch met het *Südbahn*akkoord van kracht zou worden.  
Maar hiertegen had Zimmerman zich verzet. Hij wenste eerst voorgelicht te worden  
door de nieuwe directie van de staatsspoorwegen en door tariefexperts. Door al  
deze veranderingen zou het budget, zo had Zimmerman berekend, voor niet meer  
dan 9 miljoen goudfrancen belast worden.<sup>158</sup> Het tariefverdrag verdween in de  
ijskast, nadat onderzocht was dat het voordeel van het Italiaanse voorschot teniet  
gedaan werd door de tariefconcessies.<sup>159</sup>

Gelijk een diplomaat heeft Zimmerman de betrokken partijen daar weten te krij-  
gen waar hij ze hebben wilde. Door Acworth liet hij zich voorlichten, op welke  
punten het akkoord bekritiseerd kon worden en hij gebruikte daarna diens rapport  
om de Oostenrijkse regering, die met uitzondering van Kienböck zich te gemakke-  
lijk aansloot bij het standpunt van minister Schürff, ervan te overtuigen dat het  
gelijk aan zijn kant lag. Door het Controle-Comité erbij te betrekken voorkwam hij  
een nadelige invloed van Frankrijk en Italië op het totstandkomen van de lening en  
won hij tijd om de door Acworth aangegeven wijzigingen af te dwingen. In deze

kwestie heeft Zimmerman zich heel duidelijk in dienst van de Oostenrijkse belangen gesteld. De regering was bereid een grote last op zich te nemen, hij zorgde ervoor dat die last dragelijk werd.

In de Oostenrijkse pers nam men vanaf het begin een sceptische houding aan tegenover Zimmermans strategie. Er werd nogal drukte gemaakt over het feit dat door het veto van de Commissaris-Generaal de datum van 1 september niet gehaald kon worden. In de *Arbeiterzeitung* kon men nota bene op een en dezelfde dag twee geheel verschillende standpunten tegenkomen. Enerzijds was men de Commissaris-Generaal dankbaar dat hij duidelijk had gemaakt hoe de regering van Seipel omsprong met de belangen van Oostenrijk, anderzijds toonde men medelijden met diezelfde regering. "Für die Regierung ist dieser Einspruch ein Schlag ins Gesicht." De handelwijze van Zimmerman werd in strijd genoemd met de Protocollen, want nergens was bepaald dat de Commissaris-Generaal tegen staatsverdragen zijn veto kon uitspreken. Maar ja, Zimmerman had het geld en Kienböck kon zonder zijn steun geen maand rondkomen. "Also hat Zimmerman die Regierung in seiner Hand, und kann er der Kontrolle, zu der er eingesetzt ist, die Ausdehnung geben, die ihm beliebt." Overigens geloofde men niet dat het ingrijpen van Zimmerman enige zin had. Precies zoals Schürff redeneerde, verwachtte men dat Frankrijk en Italië hun zin toch wel zouden krijgen als de Volkenbondsraad zich met de zaak ging bemoeien. "Das wird auch wohl Zimmerman wissen. Und so liegt der Gedanke nahe, dasz es dem Generalkommissär vielleicht nur um eine Demonstration gegen Seipel zu tun ist."<sup>160</sup>

Toen het akkoord ten gunste van Oostenrijk gewijzigd was, lieten de meeste dagen weekbladen het afweten om te erkennen dat zij de Commissaris-Generaal onderschat hadden. *Die Börse*, die zich op het standpunt gesteld had dat het akkoord weliswaar zware lasten met zich bracht, maar toch een acceptabele oplossing van het probleem gaf, ging zelfs zover de Commissaris-Generaal te verwijten slechts op ondergeschikte punten weinig belangrijke concessies te hebben afgedwongen. "Ihre (= Zimmermans) Intervention entpuppt sich, ebenso wie Ihr seinerzeitiges Veto, als saft- und kraftlose Patzigmacherei, die uns in beschämender Weise zum Bewusstsein bringt, unter Kontrolle zu stehen, ohne dasz wir uns der materiellen Vorteile erfreuen können, die in derartigen Fällen der selbstverständliche Trost für das niedergedrückte Selbstbewusstsein sein müssten."<sup>161</sup>

### *c. De reorganisatie van het tabakswezen*

Dat er uit het buitenland een expert zou komen om een onderzoek in te stellen naar het functioneren van de aan de Staat toebehorende tabaksindustrie<sup>162</sup>, had Zimmerman ook al in zijn eerste rapport aan de Volkenbondsraad aangekondigd. In januari 1923 meende hij nog in Nederland voldoende deskundigen te kunnen vinden. Aan een hem bekende functionaris van de *Reconstructiebank voor Oostenrijk* in Den Haag vroeg hij een geschikte persoon te willen polsen.<sup>163</sup> Spoedig

veranderde hij echter van gedachte en oordeelde hij het niet opportuun om naast zich andere Nederlanders in Oostenrijk te laten opereren.

In Frankrijk liet hij Joseph Avenol, lid van het Financieel Comité, op speurtocht gaan<sup>164</sup> en met succes. In korte tijd werd overeenstemming bereikt met Germain Mayer, inspecteur-generaal van de Franse staatsfabrieken.<sup>165</sup> Deze zou in maart een aanvang gemaakt hebben met zijn werkzaamheden, ware het niet dat wederom Kienböck de nodige bezwaren opperde. In verband met de Roerbezetting zou de komst van een Fransman door de publieke opinie nooit geslikt worden, zeker niet als tegelijkertijd de benoeming van de adviseur bij de Nationale Bank en die van de expert bij de spoorwegen bekend gemaakt werden. Bovendien bezat het Franse tabakswezen geen beste naam. Daarbij kwam tenslotte nog dat de regering van Franse zijde benaderd was met het voorstel om de inkoop van grondstoffen en de export van de produkten over te dragen aan een particuliere onderneming in Frankrijk. Er kon verontrusting ontstaan, aldus Kienböck, dat de Franse expert aan dat bedrijf bijzonderheden over het Oostenrijkse monopolie zou verstrekken.<sup>166</sup> De politieke bezwaren van de minister liet Zimmerman ogenschijnlijk zwaar wegen, want hij schoof de kwestie op de lange baan.<sup>167</sup> De eigenlijke reden voor het plotseling verbreken van het contact met Mayer was echter het protest van Italië tegen de benoeming van een Fransman. De zaak geraakte hierdoor in een impasse. De onderhandelingen met Mayer waren reeds te ver gevorderd om nu nog een Italiaan te benoemen.

De houding van Italië is niet los te zien van de oppositie die dit land in de beginfase van de herstelwerkzaamheden tegen alle maatregelen voerde. Die oppositie is geconstateerd bij het totstandkomen van de lening en bij de *Südbahn*-kwestie. Op het verzet tegen de benoeming van de adviseur bij de Nationale Bank zal nog zeer uitvoerig worden ingegaan in hoofdstuk VII. De Italianen waren bang buiten de controle op Oostenrijk gehouden te worden. De tegenwerking van Italië kon alleen doorbroken worden, zo veronderstelde Zimmerman, door een Italiaan bij het werk van de Volkenbond te betrekken. De gedachte iemand toe te voegen aan het Commissariaat-Generaal riep bij hem de vraag op of de persoon in kwestie zich het internationale karakter van zijn taak wel steeds bewust zou zijn; veeleer zou deze functionaris in nauw contact komen te staan met het Italiaanse gezantschap te Wenen. Daarom vond Zimmerman het beter om aan een Italiaan in Genève een belangrijk deel van de Oostenrijkse zaken toe te vertrouwen. In alle haast begon Salter toen een van de Italiaanse leden van het Volkenbondssecretariaat, Stoppani, in te werken in de Oostenrijkse aangelegenheden.<sup>168</sup>

Maar Zimmerman misrekende zich, want Mussolini hield voet bij stuk. Het rapport over het Oostenrijkse tabaksmonopolie moest opgesteld worden door een Italiaan, desnoods op kosten van de Italiaanse regering. En als deze expert tot de conclusie zou komen dat het tabaksmonopolie onder technische en financiële controle geplaatst moest worden, dan behoorde deze controleur een Italiaan te zijn.<sup>169</sup> Zimmerman bood nu een onderzoek aan naar de toestand van de waterkracht-

centrales, als Mussolini de benoeming van de adviseur bij de Nationale Bank niet langer tegenwerkte en afzag van zijn eis betreffende het tabaksmonopolie. Met de exploitatie van waterkracht was men in Oostenrijk pas begonnen, zodat de Italiaan vanaf het begin zijn invloed daarop kon laten gelden. Bovendien lagen de gebieden met de meeste stations vlak bij de Italiaanse grens. Als de expert over handelsinzicht beschikte, dan kon hij een wijd terrein rijp maken voor politieke penetratie van Italiaanse zijde, aldus Zimmerman.<sup>170</sup>

Ook deze zet haalde niets uit. Op 10 mei 1923 vond er een onderhoud plaats tussen de Commissaris-Generaal en de Italiaanse gezant te Wenen, waarbij de gezant nogal ultimatief een telegram van Mussolini voorlas. In de eerste plaats werd er een permanente controle over het tabaksmonopolie gewenst. Zimmerman moest zelf maar zien hoe hij zich van de Franse kandidaat zou ontdoen. De wens achtte Mussolini gerechtvaardigd, omdat de Italiaanse exploitatie van het tabakswezen supereur was aan de Franse. Kwam Zimmerman er niet aan tegemoet dan zou Italië het besluit van de Herstelbetalingscommissie om van het pandrecht ten gunste van de grote lening af te zien niet ratificeren. In de tweede plaats zou het verzet tegen de benoeming van een adviseur bij de Nationale Bank pas dan opgeheven worden, als Zimmerman een Italiaanse expert voor het waterkrachtwezen benoemde.<sup>171</sup>

Toen Zimmerman twee dagen later om een kopie of een vertaling van het telegram vroeg, werd hem dat geweigerd. Dit voorval maakte zijn houding tegenover Italië voor een ogenblik erg star. Hij was niet bereid een permanente controle over het tabaksmonopolie in te stellen en nog minder die toe te vertrouwen aan een Italiaan. Het zou nieuwe ergernis in de publieke opinie veroorzaken. Bovendien ging het regelrecht in tegen de geest van de Protocollen als een van de vier grote mogendheden, die voor de lening garanties hadden afgegeven, een permanente controle zou uitoefenen op een zeer belangrijke bron van inkomsten voor Oostenrijk. De benoeming van een Italiaan voor het waterkrachtwezen kon alleen dan plaatsvinden, als Italië zonder verdere oppositie meewerkte aan de totstandkoming van de grote lening, zo was Zimmerman van mening.<sup>172</sup>

In Londen vond men het echter te riskant om niet toe te geven aan de Italiaanse eisen en daarom drong men er bij Zimmerman op aan om toch maar een Italiaan voor het tabakswezen aan te trekken en de Fransman te laten schieten.<sup>173</sup> Een interventie van Niemeyer, lid van het Financieel Comité, te Parijs had tot resultaat dat de Franse regering haar toestemming gaf tot de benoeming van een Italiaan.<sup>174</sup> Er zat voor Zimmerman niet veel anders op dan er zich bij neer te leggen. Zeer tot zijn spijt: "A British railway expert, a French tobacco expert and a Italian waterpower expert would have formed a certain harmony (which perhaps would have to be completed by a Czech expert)." Wat nu te doen met de belofte aan Italië inzake de waterkrachtexpert? Twee Italianen in Oostenrijk kon niet, van alle kanten zou dan de kritiek losbarsten.<sup>175</sup>

Na de toestemming van Frankrijk was voor Italië de zaak eigenlijk afgedaan. Maar

Zimmerman wilde over een permanente controle nog niets beslissen, terwijl hij het redelijk vond dat Frankrijk nu een onderzoek zou verrichten naar de waterkracht-centrales.<sup>176</sup> De reactie van Italië hierop was er een als van een schaker, die op het punt stond zijn tegenstander mat te zetten. De *Governo del Re* vestigde er de aandacht op dat de regeringen van Frankrijk en Engeland tegenover de Italiaanse regering verklaard hadden dat, mocht uit het onderzoek de instelling van een permanente controle noodzakelijk blijken, de twee regeringen er geen enkel bezwaar tegen hadden dat die controle aan een Italiaan werd toevertrouwd. "Par conséquent, d'après la manière de voir du gouvernement italien, l'étude sur la réorganisation du monopole autrichien des tabacs doit être considéré comme le premier pas vers la mesure définitive, c'est-à-dire l'institution du contrôle permanent." Gaf men Italië een vinger dan greep het de hele hand. Het onderzoek naar het waterkrachtwezen was het eerst aangeboden aan Italië. Het kon geen kwaad, zo werd er vanuit Rome meegedeeld, als Zimmerman er zich rekenschap van gaf dat Italië niet kon afzien van het pandrecht en niet geld kon blijven lenen aan Oostenrijk zonder bij wijze van compensatie een "co-intéressance" in de Oostenrijkse zaken te hebben. Dus behield Italië het recht te zijner tijd dit onderzoek te verrichten; Frankrijk moest maar wat anders om handen krijgen, bijvoorbeeld het zoutmonopolie.<sup>177</sup>

Zimmerman stond mat. De sterke positie die men de Commissaris-Generaal had toebedacht, bleek uiterst zwak als een van de vier belangrijkste ondertekenaars van de Geneefse Protocollen zich opstelde tegenover de wederopbouw van Oostenrijk. Wat Italië deed, was een grove overtreding van het eerste Protocol. Daarin was toch overeengekomen dat geen van de ondertekenaars voordeel van economische of financiële aard zou proberen te verwerven dat Oostenrijks onafhankelijkheid kon schaden. De houding van Italië inzake het tabaksmonopolie en het waterkrachtwezen had, evenals het verzet tegen de adviseur bij de Nationale Bank en de verdragende acties tijdens het totstandkomen van de lening, niets te maken met bevordering van de wederopbouw van Oostenrijk, maar het waren allemaal voorwendsels om een verstevigde positie in Oostenrijk te kunnen afdwingen. De opzet wordt wel heel duidelijk gedemonstreerd in een telegram van Mussolini aan de Italiaanse gezant te Wenen en aan de Italiaanse consul te Genève ten tijde dat Zimmerman op zoek was naar een kandidaat voor het adviseurschap bij de Nationale Bank. Italië had zich aanvankelijk verzet tegen de instelling van de functie, maar eiste die later voor zichzelf op. De beide heren moesten er nu achter zien te komen wat Zimmerman precies wilde en mocht blijken dat Zimmermans voorkeur uitging naar een niet-Italiaan, dan moesten ze voor Italië soortgelijke posten opeisen.<sup>178</sup> Sancties tegen dergelijke overtredingen van de Protocollen bestonden echter niet. Dus kon Italië rustig zijn gang gaan met het bloot leggen van de zwakte van de in Genève bedachte constructie. Dat het prestige van de Commissaris-Generaal en de Volkenbond geschaad werd, was voor Italië kennelijk geen punt van overweging. Engeland en Frankrijk kan men moeilijk medeverantwoordelijk

maken voor deze gang van zaken, want als zij Zimmerman niet gedwongen hadden aan de Italiaanse eisen te voldoen, zou de lening hoogstwaarschijnlijk niet tot stand zijn gekomen en was de blamage voor de Volkenbond nog groter geweest.

Zimmerman wist de schade enigszins beperkt te houden door het onderzoek naar de waterkrachtcentrales niet als urgent te beschouwen. Het zou ook niet meer terugkeren op zijn agenda. En met de nieuwe expert, Aliprandi, de directeur van het Italiaanse tabakswezen, sprak hij af dat deze uitsluitend voor de persoonlijke informatie van de Commissaris-Generaal een rapport zou opstellen. De werkzaamheden waarmee Aliprandi eind juni 1923 een begin maakte, namen drie maanden in beslag.<sup>179</sup>

In november overhandigde de Italiaan een lijvig boekwerk aan de Commissaris-Generaal, dat als titel droeg: *Das Tabak-Monopol der österreichischen Republik für das Jahr 1923*.<sup>180</sup> In verband met de achteruitgang van de sigarenconsumptie en de toename van het sigarettenverbruik stelde Aliprandi voor drie tabaksfabrieken te sluiten en de sigarenproductie te concentreren in twee plaatsen. Alleen de merken tabakswaren met de grootste afzet zouden nog vervaardigd moeten worden; de tarieven ervan behoorden verhoogd te worden. Door de inkrimping van de sigarenproductie zou een aantal werknemers ontslagen kunnen worden. De meeste kritiek leverde Aliprandi op het aankoopbeleid van de grondstoffen. Oostenrijk zou in Amerika en de Balkanlanden aankopen doen waarvoor het vaak 100% meer moest betalen dan de Italiaanse regering voor tabak van dezelfde klasse en kwaliteit. Het rapport werd niet gepubliceerd, maar Zimmerman stuurde het naar de regering en naar andere belanghebbenden met de bedoeling dat men de opgesomde bezuinigingsmaatregelen ter harte zou nemen. Immers ieder staatsbedrijf moest door een gezonde bedrijfsvoering bijdragen tot het herstel en het handhaven van het evenwicht van het staatsbudget.<sup>181</sup>

Dat Zimmerman het rapport als een deugdelijk stukje vakmanschap beschouwde, bleek wel toen nieuwe aankopen tabak in Amerika gedaan zouden worden en hij er bij Kienböck op aandrong dat de ambtenaar, die de onderhandelingen ging voeren, extra-instructies zou meekrijgen om het grote prijsverschil tussen Oostenrijkse en Italiaanse aankopen te vermijden.<sup>182</sup> En toen de directie van het tabaksmonopolie duizend man personeel in dienst wilde nemen, protesteerde Zimmerman hier tegen.<sup>183</sup> Zijn mening over het rapport werd bevestigd door Hornik, aan wiens standpunt Zimmerman altijd grote waarde hechtte. Hornik vond het verslag van Aliprandi een geschikte basis voor een reorganisatie van het tabakswezen, mits het een zelfstandig economisch lichaam werd. Het grote voordeel daarvan zou zijn dat het personeel uit de staatsdienst verdween.<sup>184</sup>

Nam men van Oostenrijkse zijde het rapport serieus, dan was volgens Zimmerman een gunstige ontwikkeling van het tabakswezen verzekerd. Dit gebeurde echter niet. Het rapport kwam op een wat ongelukkige wijze in de publiciteit, hetgeen de bruikbaarheid ervan ernstig aantastte. In het Italiaanse vaktijdschrift *Il Tabacco* was in oktober 1923 een interview met Aliprandi verschenen, waarin vooruit-

gelopen werd op de conclusies van het rapport en de Italiaanse fabrikanten aan Oostenrijk ernstig werden aanbevolen. Bovendien, zo stond er te lezen, zou Italië in de internationale strijd om het Oostenrijkse monopolie, die gaande was, niet passief kunnen blijven. De *Deutschösterreichische Tageszeitung* merkte dit interview enige maanden later op en publiceerde de tekst integraal. Alle andere Weense bladen namen het min of meer volledig over. Er kwamen onmiddellijk heftige reacties los. De adviseurs uit het buitenland bedreven economische spionage, schreef men.<sup>185</sup> Aliprandi had beter thuis kunnen blijven, omdat de resultaten van het Italiaanse tabakswezen zelf niet bijster gunstig waren.<sup>186</sup> "Der Italienische Sachverständige will nicht mehr und nicht weniger, als die Übergabe unserer einzigen Budgetaktivpost an sein Vaterland!" En de Italiaanse pers kreeg er de schuld van dat in het buitenland de discussie op gang was gekomen. Het Franse *Journal des Debats* had Italië al de prioriteitsrechten op het Oostenrijkse monopolie betwist.<sup>187</sup>

Voor Zimmerman was de situatie in hoge mate moeilijk geworden. Dat hij Aliprandi met tegenzin naar Wenen had gehaald, bleek niet algemeen bekend. Voor de hele gang van zaken schoof men alle verantwoordelijkheid op zijn schouders. Zelfs in regeringskringen bestond grote verontwaardiging, tenminste als men mag afgaan op een artikeltje in de *Reichspost*, waarin de schrijver zich duidelijk uitsprak tegen het resultaat van het onderzoek en erop wees bij een vorige gelegenheid de benoeming van Aliprandi te hebben ontraden.<sup>188</sup> In de *Arbeiterzeitung* werd het voorgesteld, als zou Zimmerman uit eigen wil tot het onderzoek hebben besloten om Mussolini, die niet graag deskundigen uit andere landen in Oostenrijk zag rondlopen, te sussen.<sup>189</sup>

De zaak was voor Zimmerman wel erg triest, te meer daar het rapport van Aliprandi op zich een bruikbaar werkstuk was, maar waarvan het praktisch nut door journalistieke vrijheid van *Il Tabacco* tot een minimum gereduceerd was. Het Italiaanse blaadje dat alleen in de tabakswereld gelezen werd en in een geringe oplage verscheen, had zonder machtiging van Aliprandi het artikel het karakter van een interview gegeven. Tijdens een informeel gesprek met de eigenaar van het tijdschrift, een goede bekende van hem, had Aliprandi tussen neus en lippen door het een en ander verteld over de conclusies waartoe hij tijdens zijn onderzoek was gekomen, voor studiedoeleinden enkele statistieken over het Oostenrijkse bedrijf gegeven en over het Italiaanse technische apparaat een gunstig oordeel uitgesproken. Het artikel werd opgesmukt met veel onduidelijke beweringen en enkele persoonlijke meningen van de schrijver. Aliprandi distancieerde zich ervan: hij had zijn toestemming tot publicatie niet gegeven en de inhoud kwam niet overeen met zijn mening en met het rapport.<sup>190</sup> Zimmerman liet wel een rectificatie in de Oostenrijkse pers verschijnen<sup>191</sup> en Aliprandi legde een verklaring af die eveneens in de openbaarheid kwam,<sup>192</sup> maar het onheil was geschied. Niemand in Oostenrijk twijfelde eraan dat Italië aasde op het tabaksmonopolie en men had het gevoel



dat de Commissaris-Generaal er op de een of andere manier bij betrokken was, ten nadele van Oostenrijk

Hoewel hetgeen in *Il Tabacco* gezegd is geheel past in de strategie van Italië, kan hier toch moeilijk gesproken worden van het klassieke diplomatieke interview, dat achteraf met de grootste stelligheid weerlegd wordt. Was het interview wel van dat karakter geweest, dan had Aliprandi het vertrouwen, dat de Volkenbond hem geschonken had, misbruikt. Zou de Volkenbond hem dan voor een tweede maal uitgenodigd hebben voor een dergelijke functie? Eind 1924 stelde Aliprandi namelijk voor Commissaris-Generaal Smith in Hongarije een soortgelijk onderzoek in.<sup>193</sup>

De deskundigheid van Aliprandi werd door de Oostenrijkers volstrekt niet erkend en met de adviezen, die in zijn rapport waren neergelegd, gebeurde niets. De directie en het personeel van het staatsbedrijf waren ervan overtuigd dat een verhoging van de prijzen de kwaliteit van de produkten zou verlagen, besloten werd de door Aliprandi aanbevolen methode niet in te voeren.<sup>194</sup> De regering kon om politieke redenen weinig doen en de macht van de Commissaris-Generaal om dergelijke zaken erdoor te drukken was in die tijd zo goed als verdwenen. De socialisten juichten: "Die Methode, das Gegenteil dessen zu tun, was die Berater anraten, verdient Nachahmung. Unsere Volkswirtschaft wäre nicht so auf dem Hund, wenn die Regierung im Gegensatz zu den Ratschlägen Zimmermans bei Kapitalisten zugriffe und für die Besitzlosen sorgte, wenn sie, anstatt durch sinnlosen Abbau alles zu verwüsten, fruchtbringenden Aufbau durchführte."<sup>195</sup>

#### *d De reorganisatie van het zoutwezen*

Frankrijk, dat had moeten afzien van het onderzoek naar het tabaksmonopolie, kreeg van Zimmerman compensatie in de vorm van een expertise naar het zoutwezen. Italië zou niet opnieuw moeilijkheden maken, want Mussolini had dit zelf gesuggereerd. Het onderzoek werd verricht door F. Lepinçe-Ringuet, inspecteur-generaal van de Franse mijnen, kort nadat Aliprandi zijn werkzaamheden had beëindigd. Zijn benoeming was zonder moeilijkheden en snel tot stand gekomen.<sup>196</sup> Het rapport van Lepinçe-Ringuet was minder levig dan dat van Acworth en Aliprandi.<sup>197</sup> Zimmerman stuurde het door naar de regering en zond ook nu weer een exemplaar aan Hornik.<sup>198</sup>

Toen de regering in de zomer van 1924 bij het parlement een wet indiende om het zoutmonopolie naar het voorbeeld van de spoorwegen om te vormen tot een zelfstandig lichaam en Zimmerman dit in de pers las, protesteerde hij onmiddellijk dat hij niet tevoren van de plannen op de hoogte was gesteld. Hij wenste het wetsontwerp aan een kritisch onderzoek te onderwerpen en te toetsen aan de richtlijnen die Lepinçe-Ringuet had opgesteld. De regering moest hem toen wel een exemplaar van het ontwerp toezenden en daarmee een vertraging van de parlementaire behandeling accepteren. Zimmerman wilde de beheersraad uit-

gebreed zien met drie deskundigen uit het economische leven om zo de belastingplichtigen tegenover de aandeelhouders en het personeel invloed te geven. Het procentuele aandeel van de personeelsvertegenwoordiging (37,5%) vond hij in vergelijking met de situatie bij de spoorwegen (21,4%) veel te hoog. De minister van financiën zou een vergaande invloed op de salariëring moeten hebben, omdat de situatie bij de spoorwegen uitwees dat autonomie niet in alle gevallen economisch werkte. Bovendien zou één van de vertegenwoordigers van het ministerie van financiën in de beheersraad door de Commissaris-Generaal benoemd moeten worden.<sup>199</sup>

Pas in december 1924 kreeg Zimmerman een reactie op de voorstellen die hij in juli had ingediend. Was hier sprake van opzet? Het is mogelijk, want in dat halve jaar was veel gebeurd waardoor de verhouding tussen de Commissaris-Generaal en de regering, die gehoopt had op een radicale wijziging van de Volkenbondscntrole, vertroebeld was. Het kan ook zijn dat men in regeringskringen aan het ontwerp niet zoveel waarde hechtte en andere dringende werkzaamheden voorrang gaf. De regeringscrisis van het najaar heeft in ieder geval voor een verdere vertragen gezorgd.

De regering wees het voorstel van de hand dat de overheid invloed zou uitoefenen op de salariëring. Loonkwesities droegen altijd een partijpolitiek karakter en de directie van het bedrijf was eerder in staat om de partijpolitiek uit te schakelen.<sup>200</sup> Zimmerman bleef evenwel aan zijn eis vasthouden. Het volledig prijsgeven van iedere administratieve bevoegdheid van de overheid kon tot situaties leiden, zoals zij bestonden in de verhouding tussen de Bond en de spoorwegen. Daar wisten de personeelscheefs niets van elkaar af, hield het personeel daarentegen elkaar scherp in de gaten en eiste de ene groep de kleinste materiele vooruitgang van de andere ook voor zich op. Verder stond Zimmerman erop dat de Rekenkamer bevoegd bleef om de financiën van de zoutmijnen te controleren. Dit moest expliciet in het wetsontwerp worden vastgelegd, omdat op grond van de spoorwegwet de bevoegdheid van de Kamer in twijfel werd getrokken.<sup>201</sup>

Het duurde weer maanden voordat Zimmerman iets vernam. Waarschijnlijk bang dat de inspraak van de Commissaris-Generaal in slechte aarde zou vallen bij aan de regering verwante kringen, deelde de minister van financiën in mei 1925 mee dat hij het wetsontwerp terugnam en de zaak door middel van ministeriële verordeningen zou regelen.<sup>202</sup> De kwestie is daarna, zolang Zimmerman in Wenen vertoefde, niet meer aan de orde geweest.

#### *e. De reorganisatie van de PTT*

In 1920 waren van de posteries en het telefoonbedrijf zelfstandige bedrijven gemaakt. Om uitvoering te geven aan de wederopbouwwet vond met ingang van 1 juli 1923 weer de hereniging plaats. Het beheer berustte vanaf dat moment bij de algemene directie; de algemene directeur stond rechtstreeks onder de minister van

handel en verkeer.<sup>203</sup> Ook hier was iedere relatie tussen het personeelsbestand, het geslonken apparaat en de verminderde behoefte zoek.

In juni 1924 begon Zimmerman in het buitenland kandidaten te polsen voor de doorlichting van het bedrijf. Het eerst wendde hij zich tot de Zwitserse regering, maar deze gaf te kennen dat een ambtenaar voor langere tijd niet gemist kon worden.<sup>204</sup> Ook de Zweedse regering wenste niemand beschikbaar te stellen, terwijl de Deense PTT niet zo goed georganiseerd bleek om in aanmerking te komen voor een uitnodiging.<sup>205</sup> In september nam Zimmerman het Belgisch lid van het Financieel Comité, Albert Janssen, in de arm en binnen de kortst mogelijke tijd kon de benoeming van twee Belgen bekend gemaakt worden. In verband met de zelfstandigheid van de posteries in België had men het beter gevonden om twee experts te sturen: Schockaert, plaatsvervangend directeur van de posteries, en De Smet, inspecteur bij het telegraaf- en telefoonwezen.<sup>206</sup>

De aankomst van de Belgische experts te Wenen op 17 november wekte beroering onder de werknemers bij het staatsbedrijf. Tijdens een vergadering van het centrale comité van het personeel werd een resolutie aangenomen waarin geprotesteerd werd tegen de komst van de twee Belgen zonder daartoe door een Oostenrijkse instantie uitgenodigd te zijn. "Der Zentralausschusz sieht darin einen Vorstosz gegen die innerhalb des Weltpostvereines so oft bekundete Solidarität und freundschaftliche Gesinnung zwischen Post- und Telegraphenverwaltungen, dies um so mehr, als bisher zwei ausländischen Verwaltungen, von dieser Gesinnung ausgehend, unter den obgenannten Umständen eine *Begutachtung* der österreichischen Postverwaltung abgelehnt haben." De *Arbeiterzeitung* wist te melden dat ook in België tegen de benoeming geprotesteerd was; het socialistische *La Wallonie* had de Belgische regering dringend verzocht de uitnodiging van de Commissaris-Generaal van de hand te wijzen.<sup>207</sup>

Onder deze omstandigheden moesten Schockaert en De Smet hun werkzaamheden beginnen. Toen zij weer naar hun land waren teruggekeerd en daar hun bevindingen op papier zetten, bleek hun correspondentie met de Commissaris-Generaal voorwerp van een "intérêt plutôt indiscret" van de zijde der Oostenrijkse postbestellers te zijn. Zimmerman liet zich daarom de post voortaan via het Belgische gezantschap bezorgen.<sup>208</sup>

De experts kwamen tot de conclusie dat de maatregelen die zij hadden voorgesteld -- onder andere het ontslag van 2500 man bij een goed doorgevoerde reorganisatie --, moeilijk gerealiseerd konden worden door Oostenrijkse functionarissen, want het ging niet om de verandering van een procedure, maar van een mentaliteit. De Smet was bereid om voor enkele maanden naar Wenen te komen "pour démontrer que mon travail ne fut pas une oeuvre académique sans conclusion pratique".<sup>209</sup> Zimmerman ging hierop wijselijk niet in om niet opnieuw een golf van verzet te moeten trotseren.<sup>210</sup>

De leiding van de PTT kreeg zelf de gelegenheid om de suggesties van de Belgen uit te voeren. Zo werd er een *Vereinfachungsausschusz* ingesteld, die met ingang van 1

augustus 1925 de directies herindeelde, daarbij kwamen enige hervormingen tot stand <sup>211</sup>

*f De reorganisatie van het bestuursapparaat van de overheid*

In augustus 1924 kwam een delegatie van het Financieel Comité naar Wenen voor een onderzoek in verband met het verzoek van de Oostenrijkse regering om een nieuw budgettair evenwichtsniveau vast te stellen. Om dit onderzoek te vergemakkelijken wilde Zimmerman door een buitenlander een inventarisatie laten maken van wat in de overheidsdienst nog voor hervorming in aanmerking kwam, met uitzondering echter van de staatsbedrijven omdat hij daarvoor reeds experts had aangetrokken. Tevens hoopte Zimmerman op deze wijze bij het Oostenrijkse publiek belangstelling te wekken voor de noodzaak van een reorganisatie van de overheidsdienst, ook verwachtte hij hierdoor de regering enerzijds te kunnen steunen bij haar bezuinigingsactie en anderzijds tot spoed aan te kunnen zetten bij de uitvoering van een en ander <sup>212</sup>. Het onderzoek zou dus vooral plaatsvinden op de ministeries en de daaronder ressorterende bestuurlijke instanties. Het ging Zimmerman in hoofdzaak om de werkwijze die volgens hem beter aan de praktijk aangepast diende te worden. Van het Internationaal Arbeidsbureau te Genève had hij reeds vergelijkende cijfers gekregen over de arbeidstijden van de ambtenaren in andere landen <sup>213</sup>.

Als deskundigen wilde Zimmerman een Tsjech en een Italiaan aantrekken, maar op het Volkenbondssecretariaat heerste de verwachting dat vooral een Tsjechische expert veel beroering zou wekken. Het verdiende de voorkeur de personen in landen te zoeken waartegen in Oostenrijk weinig bezwaar bestond. Aan hen zouden dan vertegenwoordigers van de Oostenrijkse regering toegevoegd moeten worden <sup>214</sup>. Dat Zimmerman aan een Tsjech dacht, was in overeenstemming met zijn conceptie volgens welke hij te werk ging bij het uitnodigen van buitenlanders. Iemand van de Tsjechische nationaliteit was nog niet aan de beurt geweest. De gedachte aan een Italiaan had waarschijnlijk politieke redenen in verband met de rivaliteit tussen Tsjechoslowakije en Italië. Op die manier kon Italië in ieder geval nauwelijks het plan schipbreuk laten lijden.

Zimmerman beseftte wel dat een hervormingsplan juist voor dit gebied, opgesteld door een buitenlander, voor de Oostenrijkse regering moeilijk te accepteren was. Daarom wilde hij zich ook wel tevreden stellen met de instelling van een Oostenrijkse commissie, maar dan moesten Hornik, de vroegere besparingscommissaris, en Patzauer, het Oostenrijkse lid van het Commissariaat-Generaal, er deel van uitmaken en moest het rapport achteraf door een buitenlandse deskundige bestudeerd worden <sup>215</sup>. Die buitenlander zou in dat geval overeenkomstig de wensen van het Volkenbondssecretariaat niet een Tsjech en/of een Italiaan zijn, maar de Belg Alfred Nernx, wiens naam was geopperd door Albert Janssen. Nernx was hoogleraar in het constitutioneel en administratief recht aan de universiteit van

Leuven, van welke stad hij ook nog burgemeester was geweest.<sup>216</sup>

Otto Niemeyer, de dominerende figuur in het Financieel Comité, betwijfelde of een commissie van Oostenrijkse functionarissen, voor wie persoonlijke belangen op het spel stonden, enig waardevol resultaat kon bereiken. Hij verkoos een buitenstaander met grote kennis en zonder vooroordeel; hij wist voor die functie wel iemand in het Engelse ministerie van financiën, die in samenwerking met de Belg het rapport zou kunnen opstellen.<sup>217</sup>

Mede onder invloed van deze overwegingen deelde Zimmerman op 28 juni de vice-kanselier aanvankelijk mee een buitenlander te willen aantrekken, maar toen Frank hiertegen protesteerde omdat dit het eergevoel van de Oostenrijkers zou kwetsen, stelde hij het alternatief voor. De ministerraad ging enige dagen later met dit plan in principe akkoord en liet de uitvoering ervan over aan de vice-kanselier.<sup>218</sup> Maar kort daarop maakte Frank bezwaar tegen deelneming van Hornik. Deze was immers door de regering op een zijspoor gezet en als Hornik weer een belangrijke functie kreeg zou de publieke opinie verkeerde conclusies trekken, bijvoorbeeld dat de Commissaris-Generaal de regering gedwongen had om op het in april 1924 genomen besluit terug te komen. Ook was het beter om Patzauer, die algemeen beschouwd werd als de rechterhand van de Commissaris-Generaal, niet formeel bij de zaak te betrekken, maar hem te laten fungeren als contactpersoon tussen de commissie en het Commissariaat-Generaal. Hij zou er dan op kunnen toezien dat de werkzaamheden verricht werden op de wijze zoals de Commissaris-Generaal zich dat voorstelde.<sup>219</sup> Met deze rol van Patzauer kon Zimmerman zich verenigen, maar dat Hornik gepasseerd werd was voor hem onaanvaardbaar. In dat geval zou het hem onmogelijk zijn, zo deelde hij Frank mee, zich aan de aandrang van de heren van de Volkenbond op een buitenlandse commissie te onttrekken. De regering zou een slechte beurt maken, als men er achter kwam dat die commissie te vermijden was geweest bij een benoeming van Hornik.<sup>220</sup> Hiermee stelde Zimmerman de vice-kanselier voor een onaangenaam dilemma. Maar deze wist er op een handige wijze uit te komen. Hij liet Hornik een rapport opstellen over verdere hervormingswerkzaamheden in het bestuursapparaat en vroeg een functionaris van het bureau van de bondskanselier om Horniks bevindingen van commentaar te voorzien. Beide documenten stuurde hij op aan Zimmerman. Tot de instelling van de commissie werd niet overgegaan, want Frank meende, en Zimmerman accepteerde deze zienswijze, dat de in aanmerking komende kwesties in de loop der tijden reeds voldoende in commissies in het bureau van de bondskanselier behandeld waren en dat het wel aan de opzet van het onderzoek beantwoordde, als de Commissaris-Generaal op de hoogte gebracht werd van de resultaten daarvan.<sup>221</sup> Overziet men deze gang van zaken, dan rijst het vermoeden dat Zimmerman, toen hij eenmaal inzag dat het aantrekken van een buitenlander weinig zinvol en ook niet tactisch was, de kwestie heeft aangegrepen om Hornik, wiens ontslag als besparingscommissaris hij zeer betreurd had, weer op de voorgrond te schuiven. En daarin slaagde hij maar gedeeltelijk.

Tegelijk met het onderzoek naar het functioneren van het bestuursapparaat van de overheid, dus in de zomer van 1924, wilde Zimmerman een afzonderlijke expertise laten verrichten naar het financieel beheer van de staat, de organisatie van het ministerie van financiën inbegrepen. Daartoe had hij zich gewend tot de Zweedse regering.

Kienbock, toen nog de minister van financiën, was echter ten zeerste onttremd over het plan. Hij zag daarin een teken van wantrouwen van de zijde van de Commissaris-Generaal en hij dreigde daarom met aftreden.<sup>222</sup> Zimmerman vond de houding van de minister onbegrijpelijk. Op grond van de Geneefse Protocoollen kon hij dergelijke onderzoeken laten verrichten; bovendien mocht een lid van de regering hem niet weerhouden van het gebruik van zijn rechten. Des te vreemder vond hij het, omdat het ging om een technisch lichaam waar meer dan 18.000 mensen werkzaam waren<sup>223</sup> en dat Kienbock onmogelijk tot in de details kon kennen. Zimmerman motiveerde het onderzoek met een verwijzing naar het trage verloop van de afvloeiingsregeling. Omdat in de publieke opinie stemmen te beluisteren vielen die ontslagen in grotere omvang voor onmogelijk hielden, wilden hij en het Financieel Comité de mogelijkheid van een verdere *Abbau* bestuderen en zo nodig ook bewijzen. Maar hij verklaarde zich bereid tegemoet te komen aan de bezwaren, voor zover het de vorm van het onderzoek betrof en de presentatie ervan aan het publiek. Daarop stelde Kienbock voor dat een of meer Oostenrijkse ambtenaren een rapport zouden opstellen dat voor bestudering aan de buitenlandse expert gezonden kon worden. Zimmerman gaf voor het opstellen van dat document acht dagen de tijd en behield zich het recht voor om de expert naar Oostenrijk te laten komen voor toetsing van de conclusies van het rapport aan de praktijk. Hiertegen protesteerde Kienbock, evenals tegen de korte termijn. Hij zou het werkstuk zo vlug mogelijk laten maken en beloofde zelf daarvoor een termijn vast te stellen. Hij zou nog meedelen in welke vorm precies het optreden van de buitenlander voor hem wel aanvaardbaar was.<sup>224</sup>

Van de kant van de Oostenrijkers werd evenwel geen haast gemaakt. Daarom greep Zimmerman de vergadering van de Volkenbondsraad in september 1924 aan om het onderzoek te laten opnemen in de resolutie waarvan de uitvoering bepalend was voor het opheffen van de door de Commissaris-Generaal uitgeoefende controle. Nu de zaak door hoger hand als eis gesteld was, meende Zimmerman ook aan zijn buitenlander te kunnen vasthouden. Om politieke moeilijkheden te voorkomen pleitte Kienbock ervoor dat de deskundige alleen in samenwerking met een door hem aan te wijzen Oostenrijker kon optreden en dat hij zich zou beperken tot het terrein van de in- en uitvoerrechten en de indirecte belastingen. De organen van het financiële bestuursapparaat en de openbare mening mochten bovendien niet de indruk krijgen dat er een inspectie plaasvond; de activiteit van de expert moest slechts een informatief karakter hebben. Details die hij tijdens zijn werk-

zaamheden te weten kwam, waren uitsluitend bestemd voor het rapport; gehele of gedeeltelijke publikatie daarvan mocht pas na toestemming van de minister geschieden.<sup>225</sup>

Dit voorstel van Kienböck legde Zimmerman voor aan Patzauer. Deze meende dat de minister op de volgende punten gewezen moest worden. Volgens de resolutie van de Volkenbondsraad was een onderzoek bedoeld naar het financieel beheer, dus ook naar de administratie van de directe belastingen, de lonen, de pensioenen en de staatskas. Juist daar bestond veel technische achterstand en kon veel eerder worden overgegaan tot omvangrijke ontslagen dan op de gebieden waaraan de minister dacht. Dat publikatie van het rapport afhing van ministeriële toestemming, noemde Patzauer een weinig correcte wens van Kienböck. Geheimhouding betekende overschatting van de waarde van het onderzoek, bovendien: "nichts ist der öffentlichen Verwaltung nützlicher und nichts entspricht mehr dem Begriff eines demokratischen Staatswesens als vollkommen freie Kritik". Maar als de expert wist dat zijn rapport onderhevig was aan de censuur van de minister, zou hij niet zo vrijuit spreken dan in het tegenovergestelde geval. En men mocht niet vergeten dat er niet alleen berispt, maar ook gewaardeerd zou worden, want niet alles bij het financieel beheer kwam voor hervorming in aanmerking, aldus Patzauer.<sup>226</sup>

Zimmerman maakte zich deze kritiek eigen en legde haar voor aan Kienböck. Hij kwam met hem overeen dat het onderzoek ook de loonadministratie zou betreffen en dat de minister hem een formulering betreffende de publikatie zou doen toekomen. Zimmerman verklaarde zich er bij voorbaat mee akkoord dat de minister in bepaalde gevallen toch zijn toestemming moest geven.<sup>227</sup> Deze gang van zaken toont aan dat Zimmerman weliswaar een krachtige houding wilde aannemen, maar dat hij veel vlugger geneigd was tot compromissen dan aan het begin van zijn carrière als Commissaris-Generaal. Op deze ontwikkeling wordt in het volgende hoofdstuk nader ingegaan.

Overigens ging het hele onderzoek niet door. De Zweed die Zimmerman wilde uitnodigen — Alexis Hammarström, gouverneur van de provincie Kronoberg, ex-president van de financiële commissie van het Zweedse parlement en oud-minister —, bleek op dat moment niet beschikbaar te zijn; zijn agenda was tot eind 1925 geheel gevuld.<sup>228</sup> De kabinetscrisis in november zal wel het hare ertoe hebben bijgedragen om de kwestie op de lange baan te schuiven.

## 7. DE WIJZIGING VAN DE VERHOUDING TUSSEN DE BOND EN DE DEELSTATEN

De wederopbouwwet had een grondwetswijziging voorgeschreven die de versmelting van het bestuursapparaat van de Bond met dat van de deelstaten mogelijk moest maken, voor zover daarmee de in vele opzichten bestaande *Doppelverwaltung* zou verdwijnen. De regering hoopte, zoals bleek uit het *Kalendarium*, deze

kwestie vóór juni 1923 geregeld te hebben. Daar kwam echter niet veel van terecht. Het kabinet zou zelfs over de kwestie struikelen en toen was het al najaar 1924.

De grote moeilijkheid lag in de keuze van de richting welke bij het zoeken naar een passende regeling gevolgd zou worden. Moest het autonome bestuur van de deelstaten door de Bond worden overgenomen of moesten de provinciale zaken die door de Bond geregeld werden, voortaan door de deelstaten verzorgd worden? De autoriteiten in de deelstaten, gevangen van hun eng patriotisme, kozen voor het laatste. In de christelijk-sociale partij waren de meningen verdeeld, terwijl de grootduitsers zich inzetten voor een versterking van het gezag van de regering.

In januari 1924 kreeg Zimmerman de eerste voorstellen te beoordelen. Om buiten de politieke moeilijkheden te blijven stelde hij zich op aanraden van Patzauer op het standpunt dat voor hem slechts van belang was dat de versmelting zo snel mogelijk tot stand kwam en gepaard ging met zo groot mogelijke besparingen. Hoe het een en ander geregeld werd, was zijn zaak niet.<sup>229</sup>

De regering wilde tevens van de gelegenheid gebruik maken om voor de kwestie van de achterstand die zij had opgelopen bij de overdracht van de *Ertragsanteile* — het aandeel van de deelstaten in de belastingopbrengst — een regeling te treffen en zich van de bevoegdheid te verzekeren om de financiële wetten van de deelstaten te kunnen goedkeuren.<sup>230</sup> Hierdoor kreeg de kwestie een ruimer karakter, want het ging niet alleen meer om de eliminering van de *Doppelverwaltung*, maar ook om een grotere invloed van de staat op de financiële politiek van de deelstaten. Met deze voorstellen, die uitbreiding van haar gezag beoogden, kwam de regering tegemoet aan de wensen van de grootduitsers. Het was Seipel wel toevertrouwd om binnen de christelijk-sociale partij dissidente geluiden te onderdrukken. De kwestie kon daarom eigenlijk alleen afstuiten op de onwil van de autonome autoriteiten die aan iedere wijziging hun goedkeuring moesten geven.

De *Landerkonferenz*, dat is de naam voor de bijeenkomsten van de *Landeshauptleute* al of niet met de regering, kwam herhaaldelijk bijeen zonder dat er sprake was van enig uitzicht op resultaat. Als woordvoerder van de deelstaten trad veelal Anton Rintelen op, *Landeshauptman* van Stiermarken, toen al enigszins de aandacht trekkend met zijn anti-marxisme en zijn malicieuse praktijken. Hij liet er geen twijfels over bestaan dat de door de regering voorgestane centralisering door hem en zijn collega's nooit aanvaard zou worden.<sup>231</sup>

Om de Oostenrijkers tot spoed aan te zetten en te binden aan een nieuwe datum zorgde Zimmerman ervoor dat in het akkoord met de Volkenbondsråd van september 1924 als een van de voorwaarden voor de opheffing van de door hem uitgeoefende controle zou gelden dat de versmelting van de bestuursapparaten vóór 1 juli 1925 haar beslag had gekregen.<sup>232</sup>

Terug in Wenen deed Seipel zijn uiterste best om de zaak zo snel mogelijk af te ronden. Zimmerman herhaalde dat het hem en het Financieel Comité in feite alleen ging om het financiële effect van de hervorming en niet om het uiterlijk



ervan. Maar hij verheelde niet dat zij voorkeur hadden voor een grotere invloed van de regering op de financiële handelingen van de deelstaten. Of de uitvoering van de verschillende taken gedecentraliseerd en daarmee gedemocratiseerd moest worden, was een zaak waarover de regering zelf te beslissen had, maar, zo voegde Zimmerman eraan toe, hij zou iedere democratisering in deze betreuren omdat zo iets niet ten goede kwam aan de positie van de centrale regering.<sup>233</sup>

Op de *Länderkonferenz* werden echter geen vorderingen gemaakt. Toen er bij de spoorwegen een staking uitbrak omdat de werknemers hun looneisen niet ingewilligd kregen, trad de regering op 7 november af onder het mom dat er voor een oplossing van het loonconflict geen ruimte was. De eigenlijke reden van het aftreden lag echter in de onwilligheid van de *Länderkonferenz* om aan de wensen van de regering tegemoet te komen. Het kabinet lokte welbewust de crisis uit om daardoor de autonome autoriteiten onder druk te zetten en in zijn richting mee te krijgen. Seipel ontving de opdracht om een nieuwe regering te vormen en hij greep de kans aan om zijn terugkeer als kanselier te verbinden aan de voorwaarde dat de deelstaten zouden instemmen met het voorgestelde plan inzake de wijziging van hun relatie tot de Bond. De kwestie van de uitbetaling van de achterstallige *Ertragsanteile* werd wel opgelost, maar op de andere punten bleven de deelstaten in hun mening volharden. Op 17 november gaf Seipel de formatie-opdracht terug en besloot in de volgende regering niet terug te keren.

Kienböck, die eveneens niet meer voor een ministerspost in aanmerking wilde komen, kwam het besluit van Seipel en van hem nog op dezelfde dag bij Zimmerman toelichten. Zij hadden gemeend de voltooiing van het saneringswerk aan anderen te moeten overlaten, want het was niet verantwoord om de pressie op de *Landeshauptleute* nog meer te vergroten. Iedere onder druk afgedwongen belofte zou van geen waarde blijken te zijn. Schuld aan de crisis droeg voor een gedeelte ook de Volkenbond en dus ook de Commissaris-Generaal, omdat zij de regering te weinig gesteund hadden en in Genève niet in voldoende mate tegemoetkomend waren geweest bij het vaststellen van de nieuwe begrotingscijfers en van de voorwaarden voor de opheffing van de controle. Maar, zo besloot Kienböck, de regeringswisseling betekende geen verandering van het saneringssysteem. Seipel zou de leiding van de christelijk-sociale partij weer op zich nemen en met zijn autoriteit de regering krachtig steunen.<sup>234</sup>

Quesnay, een van Zimmermans medewerkers, stelde de vraag of Seipel niet meer in staat was om tegenover het parlement en de deelstaten op te treden. Voor zichzelf beantwoordde hij die vraag ontkennend. De kanselier wilde alleen niet afwijken van het concept volgens welke hij de sanering tot stand dacht te kunnen brengen en dat concept kwam in gevaar. Niet alleen de socialisten overlaadden hem met kritiek, ook in eigen kring roerden zich sinds het voorjaar van 1924 mensen die zich keerden tegen de door de Volkenbond voorgeschreven saneringsmethode. Daarom meende Seipel op een andere plaats, namelijk als leider van zijn partij, de sanering meer diensten te kunnen bewijzen. Was hij aan de regering gebleven, dan

zou hij toch niet veel later om gezondheidsredenen hebben moeten aftreden; op 1 juni van dat jaar was een aanslag op hem gepleegd, waarbij hij ernstige verwondingen had opgelopen. In dat geval viel het te betwijfelen of hij dan nog als partijleider zou worden geaccepteerd.<sup>235</sup>

De nieuwe regering stond onder leiding van de advocaat uit Salzburg, Rudolf Ramek, en werd wederom gesteund door de christelijk-socialen en de grootduitsers. Hoewel hij reeds een ministerspost in de regering-Renner had bekleed en daarna voor de christelijk-sociale partij lid was geworden van de Nationale Raad, genoot Ramek toch weinig bekendheid. Op de belangrijkste posten in zijn kabinet zaten uiterst zwakke figuren: Jakob Ahrer op financiën en Heinrich Mataja op buitenlandse zaken. Hun optreden zou het kabinet weldra doen wankelen.

De betrekkelijk jonge Ahrer was in Stiermarken de rechterhand en plaatsvervanger van Rintelen en op het moment dat hij minister werd, nog een onbeschreven blad. Dat duurde niet lang, want een jaar later bezat hij reeds een twijfelachtige reputatie. Niet alleen toonde hij als minister een zwak voor Stiermarken en speciaal voor bepaalde belangengroepen daar, maar tevens was hij verstrikt geraakt in een aantal bankschandalen. In die tijd kwamen allerlei relaties aan het licht tussen banken die door de overheid gesteund waren om de economische crisis van 1924 te boven te komen, en politici. In sommige gevallen was daarbij sprake van niet te verantwoorden verrijking en Ahrer werd als de verantwoordelijke minister ervan beschuldigd zich te hebben laten omkopen.

Onder Mataja kreeg de buitenlandse politiek van Oostenrijk een duidelijke oriëntatie op Frankrijk en werd veel aandacht besteed aan de in die tijd weer oploeiende discussie over een Donaufederatie. Raakten de grootduitsers hierdoor al opgewonden, een interview van Mataja in een Italiaanse krant in april 1925, waarin de *Anschluss* beweging gebagatelliseerd werd, deed voor hen de deur dicht. Ook de socialisten joeg Mataja tegen zich in het harnas door fel tegen de Sowjet-Unie uit te pakken, terwijl juist de handelsbetrekkingen met dat land, waarvan een uitbreiding van de werkgelegenheid verwacht werd, op gang kwamen. Zijn positie werd helemaal onhoudbaar, toen hij eveneens betrokken bleek te zijn bij de bankschandalen. Hoewel een parlementaire commissie een door de socialisten ingebrachte beschuldiging van frauduleus gedrag niet bewezen achtte, werd hij in januari 1926 toch gewipt. Ook Ahrer verdween bij die gelegenheid van het toneel. De kanselier belastte zichzelf met buitenlandse zaken, terwijl Josef Kollmann, burgemeester van de Weense voorstad Baden, aangezocht werd voor financiën.<sup>236</sup>

De overige ministersposten waren ingenomen door leden van de regering-Seipel. Desondanks was de algemene verwachting bij het eerste optreden van het nieuwe kabinet, dat de kanselier en de minister van financiën als representanten van de deelstaten ervoor zouden zorgen dat de herziening van de verhouding tussen de Bond en de deelstaten in federalistische zin zou worden opgelost.<sup>237</sup> Die verwachting berustte echter op weinig reële gronden, want in de formatieperiode hadden de grootduitsers bedongen dat de grondwettelijke macht van de regering

niet zou worden aangetast <sup>238</sup> Ramek moest dus een compromis zien te vinden dat voor alle partijen aanvaardbaar was

Tot dan toe had Zimmerman zich niet bemoeid met de wijze waarop de kwestie geregeld zou worden. Daarn kwam nu verandering. Aan Seipel had hij al laten blijken een versterking van het centrale gezag voor te staan. De kans was echter groot dat daarvan bij de nieuwe regering weinig terecht zou komen. Toen de regering in december 1924 nieuwe voorstellen formuleerde, beval Zimmerman, verzekerd van de steun van Seipel, haar zeer dringend aan de Rekenkamer in te schakelen, die zou toezicht moeten gaan uitoefenen op de financiën van de deelstaten. De Rekenkamer controleerde in opdracht van de Nationale Raad achteraf de inkomsten en uitgaven van de regering. Zimmermans wens was het dat in de eerste plaats hijzelf, maar ook de regering van deze instelling gebruik konden maken en wel zo dat het financiële beheer van alle instellingen en bedrijven, waarin de staat financieel geïnteresseerd was, aan een onderzoek kon worden onderworpen <sup>239</sup>. Het zij opgemerkt dat juist in die tijd bedrijven, waarin de staat geld had gestoken, in opspraak waren gekomen.

Ramek liet weten voor dit plan niet veel te voelen, omdat dan een wet ontworpen moest worden die in de Nationale Raad zeker op verzet zou stuiten. Bij de regeringspartijen bestonden grote bezwaren, want de Rekenkamer was een instelling ten dienste van het parlement en kon daarom geen werkzaamheden voor de regering en zeker niet voor de Commissaris-Generaal verrichten. Rechtsgeleerden hadden de kanselier verzekerd dat Zimmermans wens in strijd was met de grondwet en ook niet door de Geneefse Protocollen gerechtvaardigd werd. Zimmerman vond het echter onbegrijpelijk dat de Volkenbondscontroleur geen gebruik kon maken van de diensten van het instituut dat bij uitstek geschikt was om een effectieve controle op het financiële beleid uit te oefenen en bovendien in deze controlerende activiteit over een rijke ervaring beschikte. Hij bleef dan ook bij zijn wens en dreigde zich door de Volkenbondsraad een gedeelte van het Oostenrijkse budget te laten reserveren om een eigen controle-apparaat voor dat doel aan te schaffen, als hem geen voldoening geschonken werd. En welke indruk zou een weigering door de regering maken, nu de kranten volstonden over schandalen bij bedrijven die van overheidssteun afhankelijk waren? <sup>240</sup>

Onder deze druk wist Ramek van zijn collegae-ministers gedaan te krijgen dat zij hem de vrije hand gaven om aan de eis van de Commissaris-Generaal te voldoen. Hoewel politieke en juridische argumenten tegen uitbreiding van de bevoegdheden van de Rekenkamer pleitten, viel daaraan toch wel een positieve kant te ontdekken, beweerde de kanselier. De Rekenkamer zou er uitermate geschikt door worden om te zijner tijd, na de beëindiging van de Volkenbondscontrole, de plaats van de Commissaris-Generaal in te nemen voor de controle op de onderpanden en het beheer over het nog niet verbruikte deel van de lening. Daarom was het nuttig nu reeds de Rekenkamer in te schakelen <sup>241</sup>.

Eind maart 1925 ontving Zimmerman het wetsontwerp dat de uitbreiding van de

bevoegdheden van de Rekenkamer regelde Omdat Ramek hem reeds eerder had verteld dat het gebruik van de Rekenkamer door de Commissaris-Generaal grond wettelijk niet te regelen viel,<sup>242</sup> poogde Zimmerman de regering ertoe te bewegen de nieuwe bevoegdheden van de Rekenkamer zo uitgebreid mogelijk vast te leggen Zo maakte hij bezwaar tegen de bepaling dat het van de Nationale Raad afhing of een rapport van de Rekenkamer gepubliceerd werd In dat geval zou de partij-politiek een grote rol kunnen gaan spelen <sup>243</sup> Ook in dit opzicht was de regering inschikkelijk en zij legde de termijn vast waarbinnen de publikatie van de rapporten moest geschieden <sup>244</sup> Zimmerman ging er wel mee akkoord dat deelstaten, die een eigen onafhankelijk controle-apparaat bezaten, niet onder het toezicht van de Rekenkamer zouden vallen Het betrof hier alleen Wenen Deze restrictie was noodzakelijk om zich van de medewerking van de socialisten bij de vereiste grond wetswijziging te verzekeren <sup>245</sup>

Het wetsontwerp betreffende de Rekenkamer was een van de zes ontwerpen over de verhouding tussen de Bond en de deelstaten, die in maart werden voorgelegd aan de *Landerkonferenz* Naast de invoering van een uniforme budgettaire controle door de Rekenkamer wilde de regering ook de verschillende fiscale systemen op elkaar afstemmen Zij had een lijst opgesteld van belastingen die gehandhaafd konden blijven en die, omdat zij schadelijk waren voor de economie, opgeheven moesten worden Zo kon de wanorde op belastinggebied verdwijnen Om een terugkeer ervan te voorkomen wilde de regering, zoals het Financieel Comité al in september 1924 had voorgesteld, de minister van financiën een veto geven tegen de uitvaardiging van iedere nieuwe belasting, niet permanent, maar voorlopig tot en met 1930 Om al deze centraliserende maatregelen voor de deelstaten gemakkelijker aanvaardbaar te maken zou de *Abgabenteilungsgesetz* ten gunste van de deelstaten gewijzigd worden Dat gold dan tevens als een compensatie voor de overname van enkele taken die de staat tot dan toe had uitgeoefend <sup>246</sup> In juli en augustus werden de wetsontwerpen, zoals zij hierboven in het kort zijn aangegeven, door het parlement goedgekeurd Op 1 oktober 1925 zou de verandering in de verhouding tussen de Bond en de deelstaten in werking treden <sup>247</sup>

In deze kwestie speelde Zimmerman een tactische rol De raad van Patzauer zich van inmenging zoveel mogelijk te onthouden om zich niet te compromitteren, was hij steeds indachtig Hij beperkte zich ertoe bij de regering aan te dringen op daadwerkelijke uitvoering van de bepaling van de wederopbouwwet betreffende de *Doppelverwaltung* Van de politieke omstandigheden maakte hij handig gebruik om een van zijn wensen te laten uitvoeren Hoewel Seipel zelf een voorstander van centralisering was, was de kans om de rol van de Rekenkamer te vergroten tijdens zijn regeringsperiode kleiner dan ten tijde van die van Ramek Deze was immers gedwongen om een compromis te vinden voor de centralistische en federalistische stromingen binnen de regeringspartijen, een compromis dat de centralisten in het bijzonder zou aanspreken, als een versterking van de positie van de Rekenkamer daarvan een onderdeel was De toegevendheid van de regering-Ramek, die daarmee

haar trouw aan de Volkenbond wilde demonstreren, stond er borg voor dat het een en ander vlot verliep.

#### AANTI KFNINGLN

<sup>1</sup> Première Rapport du Commissaire Général de la Société des Nations pour l'Autriche Période du 15 décembre 1922 au 15 janvier 1923 Brief van Zimmerman aan Frank 21-12-1922, p 23-24

<sup>2</sup> C21 5/6c, Brief van Zimmerman aan Frank 9-1-1923

<sup>3</sup> KA 1923/838, Brief van Frank aan alle ministers en de president van de Rekenkamer 2-1-1923, KA 1923/3790, Brief van Grimm aan het bureau van de Bondskanselier, de presidia van alle ministeries en de Rekenkamer, de Post- en Telegraafsectie van het ministerie van verkeer en de besparingscommissaris, z d

<sup>4</sup> FA/Pras 1923/22, Circulaire van het ministerie van financiën 8-1-1923, FA/Pras 1923/65, Circulaire van het ministerie van financiën 7-2-1923

<sup>5</sup> C 28 5/13, Deze *file* bevat alle 56 regeringsrapporten

<sup>6</sup> FA/Pras 1923/22, Brief van Zimmerman 10-1-1923, FA/Pras 1923/47, brief van Kienbock aan Zimmerman 15-1-1923 en losse aantekening

<sup>7</sup> C 26 5/6c, Brief van Zimmerman aan Seipel 19-1-1923, KA 1923/2675, Brief van Seipel aan de presidia der ministeries, de besparingscommissaris en het presidium van de Rekenkamer 22-1-1923

<sup>8</sup> KA 1923/3401, Brief van het ministerie van binnenlandse zaken aan het ministerie van militaire zaken 24-1-1923, FA/Pras 1923/87, Circulaire van het presidium van het ministerie van financiën 3-2-1923, KA 1923/3401, Sitzungsbericht über die Verfassung des Abbaukalendariums KA 1923/3897, 2 Sitzung Abbaukalendariums, KA 1923/5791 en FA/Pras 1923/665, *Kalendarium und Termin-Übersicht zum Kalendarium für die Durchführung des Reform- und Finanzprogrammes, bezw des Wiederaufbaugesetzes* 16-2-1923

<sup>9</sup> FA/Pras 1923/65 en 168, Brief van Zimmerman aan Seipel 28 2-1923

<sup>10</sup> MyBZ, Archief van het gezantschap te Wenen, Dossier 49, 1922-1923, Brief van Van Weede aan Van Karnebeek 21-2-1923

<sup>11</sup> C3 3/8, Draft note for Lord Balfour from Dr Zimmerman 28-1-1923, NPA, Liasse Österreich 8/IV K 347, Rede des Herrn Dr Zimmerman, Generalkommissar des Volkerbundes in Wien, gehalten im österreichischen Komitee am 29 Jänner 1923

<sup>12</sup> Adolf Merkl, Die Volkerbundkontrolle als Staatsrechtsinstitut, in Zeitschrift für öffentliches Recht III (1922-23) 616-617

<sup>13</sup> Adolf von Schlemlein, Carl Vaugoin, 10 Jahre Bundesheer (1921-1931) Wien 1932

<sup>14</sup> Karl Haas, Studien zur Wehrpolitik der österreichischen Sozialdemokratie 1918-1926 Dissertation Wien 1967, p 144-146, 156

<sup>15</sup> NPA Liasse Österreich 8/IV K 347, Politischer Bericht vom 14 April 1923, Haas, Studien, p 147

<sup>16</sup> C20 5/6c, Brief van Seipel aan Zimmerman 17-1-1923

<sup>17</sup> C21 5/6c, Brief van Zimmerman aan Seipel 19-1-1923

<sup>18</sup> C21 5/6c, Brief van Seipel aan Zimmerman 20-1-1923

<sup>19</sup> C3 3/8, Onderhoud van Zimmerman met Seipel 10-2-1923

<sup>20</sup> C21 5/6c, Telegram van Van Walré de Bordes aan Zimmerman 9-3-1923

<sup>21</sup> C21 5/6c, Onderhoud van Van Walré de Bordes met Seipel 13-3-1923, AVA MRP Nr 267 16-3-1923

<sup>22</sup> AZ 8-4-1923

<sup>23</sup> Ludwig Jedlicka, Ein Heer im Schatten der Parteien Die militärpolitische Lage Österreichs 1918-1938 Graz 1955, p 62

<sup>24</sup> Quatrième Rapport du Commissaire Général de la Société des Nations pour l'Autriche Période du 15 mars au 15 avril 1923 p 3

<sup>25</sup> De socialisten hadden in ruil voor de handhaving van het ministerie van militaire zaken erin toegestemd inzake de soldatenraden concessies te doen Tot een opheffing van die raden lieten zij het echter niet komen, wel werd het aantal ingekrompen en werden de bevoegdheden beperkt Zie Haas, Studien, p 147-149

- 26 C3 3/8, Onderhoud van Zimmerman met Seipel 9-4-1923
- 27 C21 5/6c, Brief van Frank aan Zimmerman 27-7-1923, AVA MRP Nr 291 27-7-1923
- 28 Egbert Mannlicher, Die osterreichische Verwaltungsreform des Jahres 1925, in Zeitschrift fur offentliches Recht V (1925-26) 357-394
- 29 C3 3/8, Brief van Zimmerman aan Seipel 12-2-1923
- 30 C3 3/8, Brief van Zimmerman aan Vaugoin 4-5-1923
- 31 C3 3/8, Brief van Zimmerman aan Vaugoin 10-3-1923
- 32 C3 3/8, Brief van Seipel aan Zimmerman 18-3-1923, KA 1923/2168, Brief van Vaugoin aan Hornik z.d., niet verstuurd Ook de wet van 24 juli 1922, volgens welke het ontslag van overheidspersoneel geregeld was, bepaalde niets over het leger
- 33 C3 3/8, Note sur la question si des économies à réaliser sur l'armée sont soumises au contrôle du Commissaire-Général 19-3-1923
- 34 C3 3/8, Brief van Zimmerman aan Seipel 26-3-1923 en van Seipel aan Zimmerman 27-3-1923
- 35 C3 3/8, Onderhoud van Zimmerman met Seipel 17-2-1923 en met Vaugoin 24-2-1923
- 36 C19 5/6a-1, Brief van Zimmerman aan Seipel 6-7-1923, FA 1923/57051, Brief van Zimmerman aan Kienbock 20-7-1923 en van Kienbock aan Zimmerman 21-7-1923
- 37 C3 3/8, Onderhoud van Zimmerman met Vaugoin 25-7-1923
- 38 C20 5/6b-1, Onderhoud van Zimmerman met Vaugoin 1-10-1923
- 39 C3 3/8, Nota van Patzauer, Stand der Wehrmanner laut Mitteilungen des Bundesministeriums fur Heerwesen 31-1-1924
- 40 C3 3/8, Brief van Zimmerman aan Seipel 5-2-1924
- 41 C3 3/8, Verschillende nota's van Patzauer
- 42 FA 1925/4160, Entwurf eines Vortrages fur den Ministerrat 12-1-1925
- 43 C20 5/6b-III, Nota van Zimmerman over het budget van 1925 1-10-1924
- 44 Theodor Korner, Denkschrift uber das Heerwesen der Republik Wien 1924
- 45 Deze bevinden zich in KA/Pras 1923/977, 1029, 1100, 1137, 1173, 1347, 1348, 4140, 4146
- 46 KA/Pras 1923/43, Brief van Vaugoin aan Korner 16-6-1923
- 47 Korner, Gedenkschrift, p 3-4 Vorwort des Herausgebers
- 48 Idem, p 5
- 49 Idem, p 12
- 50 Idem, p 11-15
- 51 Idem, p 8
- 52 Osterreichische Wehrzeitung 1-2-1924, DOV 16-2-1924, Karl Haas, Die Krise um das Bundesheer 1924 Seminararbeit Institut fur Zeitgeschichte Wien 1961
- 53 KA 1923/25683, Brief van Korner aan Vaugoin 29-11-1923
- 54 Thea Leitner, Korner aus der Nahe Lin Lebensbild Wien 1952
- 55 Haas, Studien, p 159
- 56 Ida Wickenhauser, Dr. Emil Schneider Versuch einer Biographie Seminararbeit Institut fur Zeitgeschichte Wien 1965
- 57 C28 5/13, Brief van Schneider aan Zimmerman 14-7-1923
- 58 C28 5/13, Brief van Zimmerman aan Schneider 26-7-1923 en 7-8-1923
- 59 C28 5/13, Brief van Zimmerman aan Schneider, ongedateerd
- 60 C28 5/13, Nota van Patzauer, Lehrverpflichtung der Mittelschullehrer 21-2-1924 en brief van Zimmerman aan Kienbock 30-6-1924
- 61 FA 1925/27915, Brief van Zimmerman aan Ramek 7-4-1925
- 62 C24 5/6f, Brief van Zimmerman aan Schneider 10-2-1923
- 63 AVA MRP Nr 255 12-1-1923
- 64 C24 5/6f, Brief van Zimmerman aan Kienbock 12-2-1923
- 65 FA/Pras 1923/65, Brief van Zimmerman aan Seipel 28-2-1923, C24 5/6f, Onderhoud van Zimmerman met Schneider 24-2-1923
- 66 C24 5/6f, Brief van Schneider aan Zimmerman 6-7-1923
- 67 C24 5/6f, Brief van Zimmerman aan Schneider 1-8-1923
- 68 C24 5/6f, Onderhoud van Zimmerman met Schneider 5-12-1923
- 69 C24 5/6f, Onderhoud van Zimmerman met alle ministers 18-12-1924

- 70 C24 5/6f, Brief van Zimmerman aan Schneider 25-2-1924 en onderhoud van Zimmerman met Herberich, ongedateerd
- 71 C24 5/6f, Brief van Zimmerman aan Schneider 21-7-1925
- 72 C20 5/6b-3, Brief van Zimmerman aan Ahrer 7-5-1925
- 73 B G Bl 1922 nr 499, Bundesgesetz vom 24 Juli 1922 betreffend Masnahmen zur Verringerung der Zahl der Bundes(Bundesverkehrs)angestellten (Angestellten-Abbaugesetz)
- 74 Het leger viel hier buiten, omdat de wet van 24 juli 1922 er geen betrekking op had
- 75 Vanaf september 1923 kwam het particuliere spoorwegbedrijf *Sudbahn* ten laste van de overheid. De cijfers over de ontslagen die daar vielen, werden in ieder rapport afzonderlijk vermeld, omdat het personeel van dit bedrijf bezwaarlijk toegevoegd kon worden aan het bestand waarvan men in het najaar van 1922 was uitgegaan
- 76 Karl Syrovatka, Defizitprobleme der osterreichischen Bundesbahnen seit 1918. Dissertation Wien 1949, p. 103
- 77 C19 5/6a-1, Nota over de taken van de besparingscommissaris
- 78 Die Borse 24-4-1924
- 79 NI P/M 21-12-1922, Premiere Rapport du Commissaire Général de la Société des Nations pour l'Autriche. Période du 15 decembre 1922 au 15 janvier 1923, p. 6
- 80 C11 5/6a, Rede van Zimmerman in een bijeenkomst met alle ministers 2-5-1923
- 81 C19 5/6a-1, Brief van Zimmerman aan Seipel 5-1-1923, NPA Liasse Österreich 8/IV K 347, Rede des Herrn Dr. Zimmerman, Generalkommissar des Völkerbundes in Wien, gehalten im osterreichischen Komitee am 29 Janner 1923. C19 5/6a-1, Brief van Zimmerman aan Seipel 10-2-1923
- 82 C19 5/6a, Brief van Zimmerman aan Kienbock 28-3-1923, C19 5/6a-1, Onderhoud van Zimmerman met Seipel 17-3-1923
- 83 AVA MRP Nr. 256 16-1-1923
- 84 B G Bl 1923 Nr. 82 9-1-1923
- 85 C3 3/12, Brief van Zimmerman aan Kienbock 19-1-1923
- 86 C19 5/6a-1, Onderhoud van Van Walre de Bordes met Kienbock 8-3-1923
- 87 C19 5/6a-1, Telegram van Van Walre de Bordes aan Zimmerman 1-6-1923
- 88 C19 5/6a-1, Brief van Zimmerman aan Seipel 1-3-1923
- 89 C19 5/6a-1, Brief van Zimmerman aan Kienbock 18-6-1923
- 90 C19 5/6a-1, Brief van Seipel aan Zimmerman 4-3-1923
- 91 C19 5/6a-1, Brief van Schurff aan Kienbock 24-5-1923
- 92 AVA MRP Nr. 280 24-5-1923
- 93 AVA MRP Nr. 296 13-9-1923
- 94 C19 5/6a-1, Brief van Zimmerman aan Seipel 6-7-1923
- 95 AVA MRP Nr. 288 6-7-1923, C19 5/6a, Brief van Seipel aan Zimmerman 6-7-1923
- 96 *Die Stunde* van 20 april geeft een paar fraaie staaltjes van zijn optreden in twijfelachtige zaken, waarbij hoge ambtenaren betrokken waren. Zo onthulde Hornik een affaire van een opvallend goedkope verpachting van een jachtgebied, waar ook de oud-minister van financiën en rechterhand van Kienbock, Grimm, zich vaak placht op te houden. Hornik gaf bekendheid aan de vriendschappelijke relaties van oud-minister Odchnal met een Praagse kolentirma, die veel voordelen opdeed bij de levering aan de Oostenrijkse spoorwegen. Hij wist in veel gevallen, lang niet in alle, te voorkomen dat staatsgebouwen, die hij voor bewoning had weten vrij te maken, door verenigingen en firma's onder protectie van de regeringspartijen betrokken werden. En zo haalde *Die Stunde* nog enkele voorbeelden aan
- 97 DOV 26-4-1924
- 98 AVA MRP Nr. 320 2-4-1924
- 99 AVA MRP Nr. 321 16-4-1924
- 100 C21 5/6c, Brief van Zimmerman aan Seipel 11-4-1924 en aan Kienbock 14-4-1924
- 101 C21 5/6c, Onderhoud van Zimmerman met Seipel 5-5-1924
- 102 C19 5/6a-1, Note Verbale van Zimmerman 6-12-1924
- 103 C19 5/6a-1, Rede van Zimmerman in een bijeenkomst met alle ministers 18-12-1924
- 104 C11 5/3a-4, Onderhoud van Zimmerman met Ramek 7-1-1925
- 105 C19 5/6a-1, Onderhoud van Zimmerman met Ahrer 12 en 20-1-1925
- 106 C19 5/6a-2, Onderhoud van Zimmerman met Ramek 26-1-1925

- 107 C19 5/6a-2, Brief van Zimmerman aan Ramek 31-1-1925
- 108 C22 5/6d, Nota van Patzauer, Organisation der Budgetsektion 11-3-1925
- 109 C22 5/6d, Nota van Patzauer, Irsparungsprogramm des Ministers Dr. Ahrer 11-5-1925  
Tot het opstellen van dit programma waarin een nieuwe reorganisatie van de ministeries en een reductie van het aantal ambtenaren met 1/3 opgenomen was, voelde Ahrer zich genoodzaakt om binnen de grenzen van het budget voor 1925 te kunnen blijven, een verplichting waaraan voldaan moest zijn voordat de controle definitief zou worden opgeheven. Hij moest met zijn demissie dreigen, anders was het programma niet door de ministerraad aangenomen. Zie Jakob Ahrer, *Erlebte Zeitgeschichte Wien-Leipzig 1930*, p. 175-177. De reductie van het aantal ambtenaren werd aangepast in de *3 Angestellten-Abbaugesetznovelle* van 3 april 1925 (B G Bl. 1925 Nr. 126). De mogelijkheid om ambtenaren met pensioen te sturen werd verhoogt, de pensioenen zelf gingen omlaag.
- 110 C19 5/6a-1, Brief van Zimmerman aan Seipel 1-10-1924 en van Seipel aan Zimmerman 12-10-1924
- 111 C19 5/6a-1, Brief van Van Walré de Bordes aan De Bordes 13-10-1924 en van Ter Meulen aan Zimmerman 13-10-1924
- 112 C19 5/6a-1, Brief van Zimmerman aan Kienbock 4-10-1924
- 113 C19 5/6a-1, Onderhoud van Zimmerman met Kienbock 3-10-1924
- 114 NI P/M 2-12-1924
- 115 C19 5/6a-1, Brief van Zimmerman aan Seipel 5-1-1923
- 116 C49 8/11, Brief van Zimmerman aan Hornik 16-2-1923 en 25-2-1925 NI P/M 18 en 24-2-1923
- 117 Merkl, *Die Volkerbundkontrolle*, p. 613, 619-623
- 118 AZ 25-7-1923
- 119 DOV 25-7-1923
- 120 Na de ontbinding van de monarchie had Oostenrijk slechts een 1/4% van zijn vroegere kolenproductie behouden en was het aangewezen op met hoge tolmuren omgeven landen, vooral Tjechoslowakije. Zie Syrovatka, *Defizitprobleme der österreichischen Bundesbahnen*, p. 156-157
- 121 I A/Pras 1923/65 en 168, Brief van Zimmerman aan Seipel 23-2-1923
- 122 *Première Rapport du Commissaire General de la Société des Nations pour l'Autriche Période du 15 décembre 1922 au 15 janvier 1923*, p. 9. CS2 11/3, Brief van Pelt aan Haas, 11-1-1923
- 123 CS2 11/3, Brief van Salter aan Zimmerman 3-3-1923
- 124 CS2 11/3, Brief van Kienbock aan Zimmerman 10-2-1923 telegram van Salter aan Zimmerman 23-2-1923 brief van Salter aan Zimmerman 3-3-1923
- 125 CS2 11/3, Brief van Kienbock aan Zimmerman 10-2-1923 telegram van Salter aan Zimmerman 25 en 27-2-1923
- 126 NI P/M 22-5-1923
- 127 CS2 11/3, Brief van Salter aan Zimmerman 3-3-1923, onderhoud van Zimmerman met Kienbock 16-3-1923
- 128 CS2 11/3, Brief van Brooke aan Salter 18-4-1923
- 129 AZ 13-5-1923
- 130 CS2 11/3, Brief van Zimmerman aan Haas 11-5-1923
- 131 CS2 11/3, Brief van Zimmerman aan Acworth 29-5-1923
- 132 CS2 11/3, Brief van Zimmerman aan Kienbock 27-4-1923 en aan Acworth 4-5-1923
- 133 AZ 26-7-1923
- 134 CS4 11/11-1, Report on the reconstruction of the Austrian State Railways made to the Commissioner General of the League of Nations by Sir William M. Acworth, KCSI, 9-8-1923
- 135 AVA MRP Nr. 265 9-3-1923
- 136 AVA MRP Nr. 278 14-5-1923 CS4 11/11 Nota van Patzauer 16-5-1923
- 137 CS4 11/11, Brief van Seipel aan Zimmerman 16-5-1923
- 138 CS4 11/11, Brief van Zimmerman aan Seipel 16-5-1923
- 139 CS4 11/11, Brief van Zimmerman aan Kienbock 25-5-1923



- 140 C52 11/7, Onderhoud van Zimmerman met Odehnal 8 en 17-2-1923 en 22 en 26-3-1923 brief van Zimmerman aan Odehnal 13-2-1923
- 141 C52 11/7, Brief van Zimmerman aan Seipel 7-4-1923
- 142 C52 11/7, Brief van Ter Meulen aan Zimmerman 5-4-1923
- 143 C54 11/11, Memo I (6-6-1923) Memo X (6-7-1923) van Acworth, nota van Patzauer, Bemerkungen zum Memorandum von Sir William Acworth betreffend die Organisation der Bundesbahnen 11-6-1923, rapport van Hornik, Erforderliche Besparungsmaßnahmen auf dem Gebiete der Bundes-Bahnverwaltung 15-6-1923, nota van Rost van Tonningen, La réforme des chemins de fer autrichiens 13-6-1923
- 144 C54 11/11, nota van Patzauer 15-6-1923
- 145 C54 11/11, Brief van Zimmerman aan Seipel 6-8-1923
- 146 Rudolf Hoppichler, Österreich und der Volkerbund Dissertation Innsbruck 1942, p 111
- 147 Brief van Zimmerman aan Odehnal 13-2-1923, in Deuxième Rapport du Commissaire General de la Société des Nations pour l'Autriche Période du 15 janvier au 15 février 1923
- 148 NFP/M 13-7-1923
- 149 C19 5/6a-1, Brief van Van Walre de Bordes aan Zimmerman 3-3-1923
- 150 C53 11/10-1, L'accord du Rome du 29 mars 1923, concernant la compagnie des chemins de fer du sud de l'Autriche Nota van Zimmerman voor de Franse gezant te Wenen, juli 1923
- 151 C53 11/10-1, Brief van Schurff aan Zimmerman 17-5-1923
- 152 C53 11/10-1, Brief van Zimmerman aan Niemeyer 19-6-1923
- 153 C53 11/10-1, Telegram van Zimmerman aan Niemeyer 22-6-1923, telegram van Niemeyer aan Zimmerman 26-6-1923, telegram van de secretaris-generaal van de Herstelbetalingscommissie aan de secretaris-generaal van de Volkenbond 1-8-1923
- 154 C53 11/10-1, Telegram van Kwiatkowski aan Grunberger 14-7-1923, C6 4/8c, Telegram van Poincaré aan de Franse gezant te Wenen 10-7-1923
- 155 C53 11/10-1, Telegram van Zimmerman aan Seydoux 11-7-1923
- 156 C3 11/10-1, Brief van Rost van Tonningen aan Acworth 28-6-1923, brief van Zimmerman aan alle ministers 9-7-1923, brief van Rost van Tonningen aan Van Walré de Bordes 15-8-1923
- 157 Die Borse 27-9-1923
- 158 C53 11/10-1, Brief van Rost van Tonningen aan de secretaris van de vereniging van industrielen in Tirol 25-9-1923
- 159 C55 11/23, Brief van Zimmerman aan Seipel, concept, december 1923
- 160 AZ 13-7-1923, ook *Der Österreichische Volkswirt* (21-7-1923) geloofde niet dat Zimmermans optreden vruchten zou afwerpen
- 161 Die Borse 27-9-1923
- 162 Voor de ontwikkeling hiervan zie 150 Jahre Österreichische Tabakregie 1784-1934 Herausgegeben von der Generaldirektion der österreichischen Tabakregie in Wien Wien 1934
- 163 C41 7/11-1, Brief van van de Reconstructiebank voor Oostenrijk aan Zimmerman 13-2-1923
- 164 C13 5/3c, Brief van Van Walré de Bordes aan Avenol 5-1-1923
- 165 C41 7/11-1, Brief van Mayer aan Quesnay 10-2-1923
- 166 C41 7/11-1, Onderhoud van Zimmerman met Kienbock 20-3-1923
- 167 C41 7/11-1, Brief van Zimmerman aan Mayer 21-3-1923
- 168 S109 2/4/2, Brief van Zimmerman aan Salter 27-3-1923 en van Salter aan Zimmerman 4-4-1923
- 169 S109 2/4/2, Nota van Van Walré de Bordes voor Salter 15-4-1923, C5 4/8I, Note Verbale de Ministre Italien à Vienne, adresse à Mr Zimmerman 2-5-1923
- 170 C5 4/8I, Note Verbale (van het Commissariaat-Generaal) 4-5-1923, telegram van Orsini-Baroni aan Mussolini 5-5-1923, in I Documenti Diplomatici Italiani Settima Serie 1922-1935 Volume II (27 aprile 1923 – 22 febbraio 1924) Roma 1955, nr 22, p 13-14, C5 4/8III, brief van Zimmerman aan Salter 24-5-1923
- 171 C5 4/6 en C41 7/11-1, L'extraît de la traduction d'un télégramme de M Mussolini Communiqué à Mr Zimmerman par M Orsini, le 10 mai 1923
- 172 C5 4/8I, Brief van Zimmerman aan Salter 12-5-1923
- 173 C5 4/8III, Brief van Salter aan Zimmerman 17-5-1923

- 174 C41 7/11-1, Telegram van Fichhoff aan Grunberger 23-5-1923
- 175 C5 4/8III, Brief van Zimmerman aan Salter 24-5-1923
- 176 C41 7/11-1, Onderhoud van Zimmerman met Orsini-Baroni 25-5-1923
- 177 Telegram van Mussolini aan Romano Avezzana 23-5-1923, in I Documenti Diplomatici Italiani Settima Serie Volume II, nr 53, p 36, C41 7/11-1, Nota van Orsini-Baroni voor Zimmerman 8-6-1923
- 178 Telegram van Mussolini aan Orsini-Baroni en Eles 13-4-1923, in I Documenti Diplomatici Italiani Settima Serie 1922-1935 Volume I (31 ottobre 1922 – 26 aprile 1923) Roma 1953, nr 710, p 505-506
- 179 C41 7/11-1, Onderhoud van Zimmerman met Auriti 12-7-1923, brief van Zimmerman aan Alprandi 26-7-1923 en 30-11-1923
- 180 Dit rapport bevindt zich in C41 7/11-2
- 181 C41 7/11, Brief van Zimmerman aan Kienbock 24-7-1924
- 182 C41 7/11, Brief van Zimmerman aan Kienbock 8-1-1924
- 183 C41 7/11, Brief van Zimmerman aan Kienbock 24-7-1924
- 184 C41 7/11, Brief van Hornik aan Zimmerman 22-5-1924
- 185 DOT 12-3-1924
- 186 RP 7-5-1924
- 187 Österreichische Trafikantenzeitung 5-5-1924
- 188 RP 7-5-1924
- 189 AZ 25-7-1924
- 190 C41 7/11, Onderhoud tussen Bordonaro en Alprandi 16-5-1924
- 191 NFP/M 8-5-1924
- 192 NWJ 26-7-1924
- 193 NFP/A 17-11-1924
- 194 C41 7/11, Ausserung der Generaldirektion der österreichischen Tabakregie zum Gutachten des italienischen Sachverständigen, H Commendatore Ing Alprandi über das österreichische Tabakmonopol 5-5-1924, NFP/M 23-7-1924
- 195 AZ 24-7-1924
- 196 C43 7/22, Brief van Zimmerman aan Lefèvre-Pontalis 24-11-1923, brief van Leprince-Ringuet aan Zimmerman 19-1-1924 en 7-3-1924
- 197 C43 7/22-2, Rapport sur l'exploitation des mines de sel en Autriche par M F Leprince-Ringuet, Inspecteur Général des Mines
- 198 C43 7/22-1, Brief van Zimmerman aan Frank 27-6-1924 Toen Leprince-Ringuet te kennen gaf in de *Annales des Mines* enkele aspecten van het Oostenrijkse zoutmonopolie te willen behandelen, stelde Zimmerman een aantal voorwaarden om herhaling van de narc gang van zaken rond *Il Tabacco* te voorkomen Leprince-Ringuet mocht uitsluitend ingaan op de technische kant van het bedrijf en moest beloven geen enkele kritiek te zullen uiten Zie C43 7/22-2, Brief van Zimmerman aan Leprince-Ringuet, ongedateerd
- 199 C43 7/22-1, Brief van Zimmerman aan Kienbock 28-7-1923
- 200 C43 7/22-1, Brief van Ahler aan Zimmerman 18-12-1924
- 201 C43 7/22-1, Brief van Zimmerman aan Ahler 12-1-1925
- 202 C43 7/22-1, Onderhoud van Zimmerman met Ahler 15-6-1925
- 203 Post, Telegraph und Fernsprecher 1918-1924 Herausgegeben vom Bundesministerium für Handel und Verkehr (Generaldirektion für das Post-, Telegraphen- und Fernsprechwesen) Wien 1924, p 5, 17-18
- 204 NFP/M 10 en 18-7-1924, C32 5/35d, Telegram van Zimmerman aan Salter 25-6-1924 brief van de Zwitserse gezant in Wenen aan Zimmerman 19-7-1924
- 205 C32 5/35d, Brief van Pelt aan Blondeel 24-7-1924
- 206 C31 5/28-2, Brief van Zimmerman aan Janssen 22-9-1924, brief van het Belgische ministerie van spoorwegen, zeewezen, posten en telegrafie aan Zimmerman 13-10-1924
- 207 AZ 22-11-1923
- 208 C31 5/28-2, Brief van Krabbe aan Schockaert 24-2-1925, met de post voor Zimmerman waren kennelijk al eerder onregelmatigheden gebeurd, want *Die Stunde* suggereerde al op 11 juli 1924 dat Zimmerman de expert had laten komen juist vanwege deze onregelmatigheden
- 209 C31 5/28-2, Brief van De Smet aan Krabbe 20-3-1925

- 210 C 31 5/28-2 Brief van Krabbe aan De Smet 27-3-1925
- 211 C 31 5/28-3 Brief van Ahrer aan Zimmerman 22-6-1925, brief van Hoheisel aan Zimmerman 11-8-1925
- 212 C 32 5/35d Brief van Zimmerman aan Salter 26-6-1924
- 213 C 32 5/35d Brief van Thomas aan Zimmerman 8-4-1924 en 16-6-1924
- 214 C 32 5/35d, Brief van Denis aan Quesnay 20-6-1924
- 215 C 32 5/35d Brief van Zimmerman aan Salter 26-6-1926
- 216 C 32 5/35d Brief van Janssen aan Zimmerman 20-6-1924
- 217 C 32 5/35d Brief van Salter aan Zimmerman 10-7-1924
- 218 AVA MRP Nr 334 3-7-1924
- 219 C 32 5/35d Brief van Frank aan Zimmerman 5-7-1924
- 220 C 32 5/35d, Onderhoud van Zimmerman met Frank 23-7-1924
- 221 C 32 5/35d Brief van Hornik aan Frank 12-8-1924 brief van Frank aan Zimmerman 14-8-1924
- 222 C 32 5/35d Onderhoud van Zimmerman met Kienbock 2-7-1924
- 223 C 22 5/6d, Nota van Patzauer, Die osterreichische Finanzverwaltung 10-8-1924 Volgens berekeningen van Patzauer in de zomer van 1924 in totaal 18 460 waarvan 850 op het ministerie zelf
- 224 C 32 5/35d, Onderhoud van Zimmerman met Kienbock 25-7-1924
- 225 C 22 5/6d, Brief van Kienbock aan Zimmerman 22-9-1924
- 226 C 22 5/6d, Nota van Patzauer, Expertise uber die Finanzverwaltung 23-9-1924
- 227 C 22 5/6d, Onderhoud van Zimmerman met Kienbock 3-10-1924 brief van Kienbock aan Zimmerman 8-10-1924 brief van Zimmerman aan Kienbock 10-10-1924
- 228 C 22 5/6d 1, Correspondentie tussen Zimmerman en de Zweedse gezant te Wenen, oktober en november 1924
- 229 C 21 5/6c 1, Nota van Patzauer 11-2-1924 brief van Zimmerman aan Seipel 20-2-1924
- 230 C 11 5/3a-5, Onderhoud van Zimmerman met Kienbock 14-5-1924
- 231 C 21 5/6c-1, Nota van Patzauer 30-7-1924
- 232 S 111 2/19/5, Brief van Rost van Tonningen aan Van Walre de Bordes 24-3-1925
- 233 C 21 5/6c 1, Onderhoud van Zimmerman met Kienbock 5-11-1924
- 234 C 21 4/6c-1, Onderhoud van Zimmerman met Kienbock 17-11-1924
- 235 S 111 2/19/4, Brief van Quesnay aan Denis 17-11-1924 aan Van Walré de Bordes 19-11-1924 aan Pelt 20-11-1924
- 236 Zie voor Ahrers en Mataja's optreden de inventariserende *Seminararbeit*, aanwezig op het *Institut fur Zeitgeschichte* te Wenen Gustav Spann, Die Regierung Ramek Wien 1969, Peter Fiala, Dr Jakob Ahrer Wien 1963, Margot Chuboda, Die Wirtschaftspolitik Jakob Ahrers Wien 1969, Elisabeth Jelinek, Dr Heinrich Mataja, Versuch einer Biographie Wien 1966 Voor de rol van beide ministers in de bankschandalen zie vooral Karl Ausch, Als die Banken fielen Zur Soziologie der politischen Korruption Wien-Frankfurt Zurich 1968, p 155-306, men bedenke wel dat Ausch zeer tendentius is
- 237 S 111 2/19/4, Brief van Van Walré de Bordes aan Salter 20-11-1924 De benoeming van Ahrer werd in Stiermarken gevierd als een overwinning van het streven van de deelstaten Zie Fiala, Ahrer, p 9
- 238 S 113 2/14/2, Nota van Van Walré de Bordes 23-2-1925 Karl Jung, Geschichte der Grossdeutschen Volkspartei 1920-1934 Wien 1934, p 16
- 239 C 33 5/38, Onderhoud van Zimmerman met Ramek 10-1-1925
- 240 C 11 5/3a 4 Onderhoud van Zimmerman met Ahrer 12-1-1925
- 241 AVA MRP Nr 362 16-1-1925
- 242 C 33 5/40, Brief van Ramek aan Zimmerman 4-2-1925
- 243 C 33 5/40, Brief van Zimmerman aan Ramek 31-3-1925 en 12-5-1925
- 244 C 33 5/40, Brief van Zimmerman aan Ramek 25-5-1925
- 245 C 33 4/50, Onderhoud van Zimmerman met Ramek 23-4-1925
- 246 S 111 2/19/5, Brief van Rost van Tonningen aan Van Walre de Bordes 24-3-1925. Ludwig Adamovich Die Reform der osterreichischen Bundesverfassung, in Zeitschrift fur offentliches Recht V (1925-26) 228-280

<sup>247</sup> XXX Bericht des Generalkommissars des Volkerbundes für Österreich. 15.Mai – 15.Juni 1925, p. 2-3; XXXII Bericht des Generalkommissars für Österreich. 15.Juli – 15.August 1925, p. 2-10.

## 1. DE COMMISSARIS-GENERAAL IN FUNCTIE

In § 6 van hoofdstuk I is getracht op grond van de Protocollen van Genève het werkterrein van de Commissaris-Generaal af te bakenen. Dat terrein bleek zulke vloeiende grenzen te hebben dat nauwelijks aangegeven kon worden tot hoever de bevoegdheden van de Commissaris-Generaal zich uitstrekten. De bepaling dat de Commissaris-Generaal moet aandringen en toezicht houden op de uitvoering van het hervormings- en saneringsprogramma en dat hij de Oostenrijkse regering uit de onder zijn beheer staande middelen kan laten putten op een wijze die de etappe-gewijze uitvoering van het programma waarborgt, gaf hem in ieder geval het recht te insisteren op de realisatie van de verschillende programmapunten, waarbij hij de beschikkingsmacht over de lening als pressiemiddel mocht gebruiken.

In hoofdstuk IV is uiteengezet waarom Zimmerman slechts korte tijd gebruik heeft kunnen maken van het hem toekomende recht, terwijl in hoofdstuk V aan de hand van enkele voorbeelden is nagegaan, welke de consequenties waren van het wegvallen van de druk van het controlerend orgaan.

De Commissaris-Generaal kon zijn functie op de wijze zoals de opstellers van de Protocollen zich dat hadden voorgesteld, alleen uitoefenen zolang de Oostenrijkse begroting sloot met een tekort dat gedekt moest worden uit de onder zijn beheer staande middelen. Bij de vaststelling van de grootte van de lening was uitgegaan van de stellige overtuiging dat de tekorten op de begroting gedurende de komende twee jaar 520 miljoen gouden kronen zouden bedragen. Het Financieel Comité van de Volkenbond had echter geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat er zich een andere situatie kon voordoen waarin de Oostenrijkse regering zelf over voldoende middelen beschikte voor de dekking van de tekorten en niet meer was aangewezen op de Commissaris-Generaal.

Aanvankelijk verliep het saneringswerk redelijk volgens verwachting. Via het kort voor zijn komst ingevoerde systeem van *prealables* leek Zimmerman voldoende inzicht in de budgettaire ontwikkeling te krijgen om zijn voorwaarden te stellen voor het vrijgeven van middelen en om de reorganisatiewerkzaamheden te bespoedigen. Hij kon de regering vrij gemakkelijk een tijdschema voor het treffen van de verschillende maatregelen afdwingen (*Kalendarium*), evenals een wettelijke regeling van de *Abbau* en het inleveren van de maandelijkse rapporten. Door voor de salarisregeling geen ruimte te scheppen dwong hij de regering zelf naar middelen om te zien en in juli 1923 kreeg hij gedaan dat de wervingen voor het leger uitgesteld werden.

Het is echter niet juist de voortvarendheid waarmee begin 1923 het saneringswerk werd aangepakt, uitsluitend toe te schrijven aan de pressie, die van Zimmerman

uitging. Er zijn omstandigheden aan te wijzen die ook zonder de aanwezigheid van Zimmerman hun uitwerking wel niet gemist zouden hebben. Zo moest de regering in verband met het welslagen van de emissie van de lening in het buitenland de indruk wekken dat het haar ernst was met de uitvoering van de wederopbouwwet. Bovendien bestonden in de overheidsdienst overal wel zoveel uitwassen dat het de regering niet al te veel moeite kostte om te starten met een krachtige aanpak.

Het tempo waarmee het hervormings- en saneringsprogramma werd uitgevoerd, verslaptte naarmate de regering door een onverwachte stijging van de inkomsten ruimer in de middelen kwam te zitten en daardoor minder vaak een beroep op Zimmerman behoefde te doen. Na het bekend worden van de balans over het eerste semester van 1923 zag Zimmerman zich geplaagd voor de situatie dat hij niet meer overeenkomstig de richtlijnen van de Protocollen kon handelen. De regering bleek over een vrije reserve te beschikken die hij niet ongedaan wist te maken.

Daarvoor hadden zich al omstandigheden voorgedaan die in steeds sterkere mate de uitvoering van de wederopbouwwet zouden vertragen. Zelfs in de beginperiode kon Zimmerman niet veel doen aan de vertraging, omdat hij juist weer in verband met het totstandkomen van de lening conflicten met de regering zoveel mogelijk moest vermijden. De hervormingsmaatregelen bleken spoedig, nadat de ergste uitwassen geëlimineerd waren, diep in te grijpen in de behoeften van het overheidsapparaat. De ministers vreesden veeleer dat de reorganisatie zou uitmonden in een desorganisatie. Na de samenvoeging van een aantal ministeries in april 1923 bleef dan ook een enorme herindeling van de verschillende afdelingen voorlopig achterwege. Daarbij kwam dat de ambtenaren begonnen in te zien dat zij door medewerking te verlenen aan het saneringswerk hun eigen positie aan het ondergraven waren, daarom gingen zij zich in toenemende mate gereserveerd opstellen tegenover de reorganisatie. In de lente van 1924 zou dit openlijk blijken naar aanleiding van het ontslag van Homik. Ook de ambtenarenorganisaties, met name die van de grootduitsers en vooral van de socialisten, begonnen zich vroegtijdig te verzetten tegen een al te letterlijke uitvoering van de wederopbouwwet.

De onmacht van Zimmerman om iets te doen tegen de vertraging kwam in de zomer van 1923 duidelijk tot uiting, toen de regering op eigen gelegenheid de tekorten kon dekken. In het najaar werkten de verkiezingen extra vertragend, mede door een tijdelijk tolerante houding van Zimmerman. Hij wilde de regering niet dwingen tot het nemen van weinig populaire maatregelen, die de christelijk-socialen en grootduitsers stemmen konden kosten.

Zodra Zimmermans onmacht bleek, werd de geneigdheid van de regering groter om toe te geven aan de druk van de politieke partijen, hoofdzakelijk uitgeoefend door de socialisten. Vóór de zomer van 1923 was de regering eigenlijk alleen geweken voor de politieke druk inzake de opheffing van het ministerie van militaire zaken. Na die tijd zijn er meer voorbeelden te vinden: de opheffing van middelbare scholen en de reorganisatie van de staatstheaters, het snel in omvang afnemende ontslag van het overheidspersoneel en de trage afvloeiing in het leger. Zimmerman

beschikte niet meer over de mogelijkheid om de bereidheid van de regering tot compromissen in te tomen. Het enige wat hij in feite nog kon doen was in zijn rapporten aan de Volkenbondsrada en in de correspondentie met de regering een harde toon aanslaan, de regering waarschuwen voor bepaalde handelingen en wijzen op de gevolgen voor de kredietwaardigheid van Oostenrijk in het buitenland, in de hoop dat de regering althans de belangrijkste onderdelen van de wederopbouwwet naar behoren zou uitvoeren.

De ontwerpers van de Protocollen waren er zich overigens wel van bewust geweest dat de sanering politiek moeilijkheden kon opleveren. Zij hadden gemeend die te kunnen voorkomen door het Oostenrijkse parlement de regering volmachten te laten geven. Het parlement dwong echter voornamelijk door toedoen van de socialisten de instelling van de Buitengewone Kabinetsraad af. Spoedig bleek de Raad niet te functioneren, zodat het hele volmachtenartikel een dode letter bleef. Alleen de herindeling van de ministeries en de wettelijke regeling van het ontslag van het overheidspersoneel waren in de Raad in behandeling geweest. De regering passeerde weldra de Raad en wendde zich weer rechtstreeks tot het parlement. Zimmerman was allerminst te spreken over deze gang van zaken. Eind 1923 schreef hij dan ook aan de secretaris-generaal van de Volkenbond: "Since months and months the Extraordinary Cabinet Council has not met, and nobody talks any more about it. So it must be stated that the position of the parliament is exactly what it was before the Protocols, and that the paragraph on the 'plein pouvoirs' might just as well have never been written. What this means must be clear to those who, in drawing up and accepting the Protocols, have wisely foreseen, that only a full powered government – especially in this ultra democratic Republic – is able to carry through the energetic reforms that are necessary for the realising of the scheme. Sometimes I myself am astonished at what has been accomplished in spite of the non-existence of the full powers, but there can be no doubt that the success of the League's action is hampered by nothing so much as by the fact that a most essential paragraph of the Geneva Treaty has been allowed to remain practically a dead letter."<sup>1</sup>

Maar ook al zou het volmachtenartikel volledig tot zijn recht zijn gekomen, dan nog was het de vraag of de wederopbouwwet vlekkeloos had kunnen worden uitgevoerd. Zolang er verkiezingen gehouden werden, zou de grote invloed van de socialisten in de belangrijke deelstaat Wenen, in de vakbonden en op de publiciteitsmedia in niet mindere mate dan gebeurd is de regering en de coalitiepartijen gedwongen hebben om rekening te houden met de electorale effecten van de hervormingswerkzaamheden.

Eind 1923 leek het er even op dat Zimmerman zich zou schikken in zijn steeds zwakker wordende positie. Hij beseftte toen dat hij de Oostenrijkse regering niet onverbiddelijk kon binden aan de afspraken, gemaakt in Genève en met de Provisorische Delegatie op een moment dat niemand de ontwikkeling in Oostenrijk kon voorzien. Belangrijker was het zijns inziens dat de uitgaven van de staat zodanig

afnamen dat zij in overeenstemming kwamen met de financiële en economische mogelijkheden van het kleine Oostenrijk, dan dat binnen twee jaar het voorgescreven evenwicht bereikt werd

Echter onder invloed van zijn medewerker Quesnay en van de geestelijke vaders van de Protocollen Arthur Salter, de directeur van de economische en financiële sectie van het Volkenbondssecretariaat, en Otto Niemeyer, de dominerende figuur in het Financieel Comité, ging Zimmerman geheel overstag. Hij begon opnieuw een stipte naleving van de gemaakte afspraken te eisen en ging op zoek naar mogelijkheden om het verloren gegane pressiemiddel door een ander te vervangen.

De kans om weer meer greep op de hervormingswerkzaamheden te krijgen deed zich voor in de lente en de zomer van 1924, toen de Oostenrijkse regering met een beroep op de beloften van de Provisorische Delegatie tot de Volkenbondsraad het verzoek richtte om een hoger budgettair evenwichtsniveau vast te stellen. In zijn streven wist Zimmerman zich gesteund door het Financieel Comité en hij kon de moeilijke financieel-economische situatie uitbuiten waarin Oostenrijk ten gevolge van de beurscrisis terecht was gekomen. De Volkenbondsraad maakte de opheffing van de door hem uitgeoefende controle niet meer uitsluitend afhankelijk van het herstel van een duurzaam financieel evenwicht, maar tevens van de uitvoering van de resterende punten van de wederopbouwwet en van het karakter van de begrotingen voor 1925 en 1926. Dat de *prealables* te zijner tijd zijn goedkeuring niet meer behoeften was nauwelijks een inknopping van zijn macht, want via de *prealables* kon hij toch geen invloed meer uitoefenen. De Volkenbondsraad legde zich er bij neer dat de werkelijkheid er anders uitzag dan op grond van de Protocollen verwacht was, althans voor zover deze betrekking hadden op de rol van de Commissaris-Generaal. De Raad deed ook nauwelijks een serieuze poging om de desbetreffende bepalingen weer inhoud te geven, het zou ook ongetwijfeld opnieuw op een fiasco zijn uitgelopen. Wel gaf hij Zimmerman de kans om het Oostenrijkse budget te blijven beïnvloeden door hem te laten beslissen of investeringen productief waren en in aanmerking kwamen voor financiering door hem, maar de Oostenrijkse regering werd niet verplicht om alle investeringen door de Commissaris-Generaal te laten goedkeuren. Werde de mogelijkheid tot materiele druk, volgens de Protocollen toch de wezenlijkste voorwaarde voor een juist optreden van de Commissaris-Generaal, in zeer geringe mate hersteld, een ander element in het sanctiepakket van de Commissaris-Generaal: de morele pressie, kreeg meer gestalte. De Oostenrijkse regering had het nu voor het grootste gedeelte zelf in de hand om de weinig populaire controle in de loop van 1926 te doen verdwijnen. Deze omstandigheid nu gaf aan de aansporingen van Zimmerman tot een snelle uitvoering van de nog openstaande verplichtingen meer gewicht.

Rond de jaarwisseling van 1924-1925 probeerde Zimmerman nog eens zijn greep op de Oostenrijkse regering te verstevigen. Hij gebruikte daarvoor als aanleiding de ontdekking van het zogenaamde *Konto Separato* in december 1924. Bij de bestudering van de definitieve cijfers over 1923, in welk jaar Zimmerman in totaal



700 à 800 miljard papieren kronen te veel had vrijgegeven, kwam zijn medewerker Rost van Tonningen tot de bevinding dat de regering sinds eind 1922 bij de Postspaarbank beschikte over een geheime rekening, waarvan het beheer aan de controle van de Commissaris-Generaal was onttrokken. Zimmerman was hierover zeer ontstemd. Hij betreurde ten eerste het frauduleuze karakter van de rekening; het bestaan daarvan druiste tegen de plechtige verklaringen van de regering in om zich te onderwerpen aan de controle van de Commissaris-Generaal.<sup>2</sup>

Deze rekening had het ministerie van financiën bij het stopzetten van de bankbiljettenpers in de herfst van 1922 geopend. Het had er toen 50 miljard papieren kronen op gestort om voor onvoorziene uitgaven die niet door de Commissaris-Generaal gedekt zouden worden een reserve te hebben. Werd van die reserve gebruik gemaakt, en dat was slechts zelden het geval, of beschikte de regering over voldoende inkomsten, dan werden nieuwe stortingen verricht. Een deel van de gelden werd belegd bij particuliere banken: in 1923 was de solvabiliteit van de bank en de hoogte van de aangeboden rente bepalend voor de belegging, in 1924 verleende de regering met de afgescheiden middelen steun aan haar gelieerde, door de beurscrisis in nood geraakte banken. In december 1924 stonden op deze wijze 57 miljard papieren kronen uit, terwijl er 45 miljard direct beschikbaar waren.<sup>3</sup>

Ten tijde van de ontdekking van de geheime rekening had het Commissariaat-Generaal het verzoek van de Oostenrijkse regering in behandeling om de rente over het nog niet bestede deel van de lening over te maken.<sup>4</sup> Nu bedroeg die rente ongeveer evenveel als alle stortingen op het *Konto Separato* tesamen. Zimmerman weigerde de uitkering en beschouwde de rente als compensatie voor de bedragen, die hij in 1923 te veel had vrijgegeven. Omdat de regering in liquiditeitsmoeilikheden verkeerde wilde Zimmerman, ter voorkoming dat de staatsmachine vastliep, wel 75 miljard papieren kronen als voorschot geven, terug te betalen uit de opbrengst van de onderpanden. Maar de regering moest dan voorwaarden accepteren, die duidelijk een versteviging van Zimmermans greep op de uitvoering van de wederopbouwwet beoogden.<sup>5</sup> Zij moest erkennen, dat de in de *prealables* aangegeven uitgavengrens niet dan na toestemming van de Commissaris-Generaal overschreden kon worden, en de toezegging doen de maandelijkse exploitatie-overzichten uiterlijk veertig dagen na afloop van de maand op het Commissariaat-Generaal in te leveren. Zimmerman verlangde vervolgens dat de *prealables* en de exploitatie-overzichten een duidelijker beeld gaven van de geldvoorraad van de staat. Zonder het precies in zoveel woorden te zeggen eiste hij de rehabilitatie van Hornik in de functie van besparingscommissaris onder gelijktijdige ontheffing uit hun functie van de besparingscommissarissen in de verschillende departementen. Verder bedong hij het recht de Rekenkamer te mogen inschakelen, waarvan de bevoegdheden bovendien uitgebreid moesten worden tot de spoorwegen en alle instellingen waaraan de Bond financieel deelachtig was. Tenslotte zou hij dagelijks

overzichten moeten krijgen van alle rekeningen van de regering en alle staats-bedrijven.<sup>6</sup>

Kwam de regering aan al deze voorwaarden tegemoet, dan zou Zimmerman zich weer ongeveer in de positie bevinden die hij aan het begin van de sanering innam. De *prealables* zouden hem opnieuw in de gelegenheid stellen om bepaalde uitgaven te schrappen en daardoor de regering te dwingen tot besparingen. Ook via Hornik zou hij grotere invloed kunnen uitoefenen op de uitvoering van de wederopbouw-wet, terwijl hij in de Rekenkamer over een instrument zou beschikken om de kleinste uitgaven te achterhalen. De regering zag echter geen kans aan alle voor-waarden onmiddellijk te voldoen. Zimmerman nam daarom genoegen met de toezegging van de regering niet over het *Konto Separato* te beschikken zonder zijn goedkeuring en de verlangens ten aanzien van de *prealables* en de exploitatie- en rekeningenoverzichten te honoreren, maar hij stelde inwilliging van andere aan-vragen afhankelijk van een bevredigende regeling van de kwestie van de besparings-commissarissen en de Rekenkamer.<sup>7</sup>

Zoals uit het vorige hoofdstuk is gebleken, mislukte Zimmermans poging om via het *Konto Separato* zijn positie te versterken. De rehabilitatie van Hornik was niet wat hij ervan verwachtte en het recht om de Rekenkamer voor zich te laten werken, werd hem niet gegeven. Ook de andere voorwaarden werden in geringe mate uitgevoerd zonder dat Zimmerman daar veel aan kon doen; zo bleven de overschrijdingen van de *prealables* normaal doorgang vinden.

Toch had Zimmerman meer vat op de sinds het najaar van 1924 aan de macht zijnde regering-Ramek dan op het kabinet-Seipel in zijn nadagen. De gedeeltelijke rehabilitatie van Hornik en de uitbreiding van de bevoegdheden van de Reken-kamer tonen dat aan. Bovendien pakte de regering de nog resterende hervormingen energiek aan. Op de politiek moeilijke aangelegenheden, zoals de *Abbau*, bleef Zimmermans invloed echter even gering als voorheen.

Vanaf januari 1925 valt bij Zimmerman een soepelere houding waar te nemen die onder meer hierin tot uiting kwam dat hij het systeem van voorschotten voort-zette; de regering kon ter ondersteuning van de staatskas op het einde van iedere maand een bedrag krijgen dat in de loop van de daaropvolgende maand uit de opbrengst van de onderpanden weer zou worden achtergehouden.<sup>8</sup> Op het eerste gezicht wekt deze andere houding gezien zijn optreden kort tevoren bevreemding. De conclusie kan niet anders zijn dan dat Zimmerman kort na de ontdekking van het *Konto Separato* handelde in een opwelling van verontwaardiging. Hij legde er zich spoedig bij neer dat de regering om politieke redenen zijn belangrijkste eisen niet kon inwilligen. Anderzijds meende hij de zaak niet op de spits te mogen drijven, omdat een conflict met de regering allerminst welkom was. In de zitting van het Financieel Comité in februari 1925 zette hij uiteen waarom.

Het Financieel Comité toonde zich over het *Konto Separato* in dezelfde mate verontwaardigd als Zimmerman het kort na de ontdekking was geweest. Het meende het bestaan van de rekening openlijk te moeten veroordelen, omdat het in

ernstige mate de effectiviteit van het hele controlesysteem ondermijnde, het vormde een inbreuk op Protocol nr III dat immers een centralisering van alle financiële handelingen van de staat bij de Nationale Bank voorschreef en het schond het vertrouwen dat behoorde te bestaan tussen de regering, de Commissaris-Generaal, het Financieel Comité en de Volkenbondsraad Zimmerman waarschuwde voor een veroordeling in het openbaar. Het *Konto Separato* was een schepping van de oud-minister van financiën, Viktor Kienbock, waarvoor de zittende regering geen verantwoordelijkheid droeg. Door openlijk felle kritiek te leveren zou de regering in moeilijkheden komen, dan niet alleen door toedoen van de oppositie, maar ook vanwege de regeringspartijen. Een kabinetscrisis uitlokken zou niet in het belang van de reconstructie zijn, want een nieuwe regeringswisseling zou het werk van de Volkenbond zo impopulair maken dat van de uitvoering van het hervormingsprogramma verder niets meer terecht zou komen. Het Belgische lid, Albert Janssen, die achter Zimmerman stond, wees er nog op dat een teveel aan publiciteit vooral Seipel zou treffen die steeds de Volkenbondsactie had verdedigd. Dankzij Zimmermans pleidooi zag het Financieel Comité af van zijn oorspronkelijk plan en gaf het in een brief aan de minister van financiën lucht aan zijn verontwaardiging.<sup>9</sup>

Behalve dat Zimmerman zelf zich toleranter ging opstellen tegenover de regering, droegen nog andere omstandigheden ertoe bij dat de controle na september 1924 nauwelijks strenger werd. In de eerste plaats bleef een effectief mateneel sanctiemiddel onontbeerlijk, maar het septemberakkoord — het is reeds gesignaleerd — creëerde dat in te geringe mate. Bovendien verloor Zimmerman in de loop van 1925 de steun van het Financieel Comité als gevolg van het feit dat in Volkenbondskringen werd aangedrongen op een spoedige beëindiging van de controle, dit, zoals in hoofdstuk VIII uitvoering zal worden uiteengezet, met het oog op de internationaal-politieke verhoudingen en uit verlangen naar het constateren van een succes. Die steun van het Financieel Comité nu was juist uitermate belangrijk voor Zimmerman. Bij het uitoefenen van morele pressie was het van belang om zich te kunnen beroepen op boven hem staande autoriteiten zoals het Financieel Comité en de Volkenbondsraad.

Om zijn houding te rechtvaardigen had Zimmerman vóór september 1924 herhaaldelijk verwezen naar het Financieel Comité en de Volkenbondsraad en zoals uit het volgende hoofdstuk nog zal blijken, in monetaire aangelegenheden naar de gouverneur van de Bank van Engeland. Deze instanties waren zelfs niet zelden richtsnoer voor zijn handelen. Zijn ommekeer begin 1924 bijvoorbeeld was een gevolg van gevoelens, die binnen het Financieel Comité leefden. En de afspraken met de Provisonische Delegatie golden voor hem als een heilig pact, regelmatig merkte hij op dat hij zich daaraan gebonden achtte en dat de Oostenrijkse regering deze stipt behoorde na te komen.

De veronderstelling dat Zimmerman op grond van de Protocollen van Genève binnen het daarin aangegeven kader een eigen beleid kon uitstippelen waarop de

Volkenbondsraad alleen achteraf correcties kon aanbrengen, is dus niet juist. Ook tegenover de internationale situatie kon Zimmerman zich niet onverschillig opstellen. In het betrekken van buitenlanders bij zijn werkzaamheden en zoals nog zal blijken bij de oprichting van de Oostenrijkse Nationale Bank moest hij met name met Italië rekening houden; dat land loerde voortdurend op kansen om zijn machtsfeer tot de Donau uit te breiden.

Tot slot van deze paragraaf moet de in § 6 van hoofdstuk I opgeworpen vraag beantwoord worden of Zimmerman zijn bevoegdheden heeft overschreden. Volgens de Oostenrijkse jurist, Adolf Merkl, zou dat het geval zijn geweest, als Zimmerman zich ging bemoeien met de materiële uitvoering van de wederopbouwwet. Uitgaande van dit criterium is Zimmerman in ruime mate zijn boekje te buiten gegaan. Immers hij drong aan op de opheffing van het ministerie van militaire zaken; hij dwong het ontslag af van de plaatsvervangend voorzitter van de commissie die zich bezig hield met de reorganisatie van de staatstheaters; hij gaf richtlijnen voor die reorganisatie; via de buitenlandse adviseurs liet hij rapporten opstellen over de reorganisatie van de staatsbedrijven met de bedoeling om de regering te laten handelen volgens de daarin aangegeven richtlijnen; in een aantal beheersraden bedong hij een zetel; in de verhouding Bond-deelstaten koos hij voor een centralistische oplossing en bereikte hij een vergroting van de invloed van de Rekenkamer; tenslotte pousseerde hij zonder ophouden Hornik en keurde hij iedere methode van decentralisatie bij de uitvoering van de wederopbouwwet af.

De regering heeft echter in geen van deze gevallen de geneigdheid getoond bij de Volkenbondsraad in beroep te gaan, ook niet toen Zimmerman zich bemoeide met zaken, die buiten de wederopbouwwet vielen, zoals de *Südbahn*kwestie en de legerhervormingen. In de laatste aangelegenheid erkende de regering zelfs het gelijk van Zimmerman, toen zij zijn bemoeienis ter discussie stelde. Wel heeft zij alles gedaan om de invloed van Zimmerman op de reorganisatie van de staatsbedrijven zoveel mogelijk uit te schakelen. Inzake de spoorwegen was het rapport van Acworth reeds bij het gereedkomen achterhaald, doordat de regering zelf vroegtijdig de betreffende bepaling van de wederopbouwwet had uitgevoerd. Het rapport van Aliprandi speelde bij de reorganisatie van het tabaksmonopolie geen rol als gevolg van de ongelukkige gang van zaken rond zijn "interview" in *Il Tabacco*. Op het moment dat de adviezen van Leprince-Rinquet betreffende het zoutwezen gehonoreerd moesten worden, trok de regering het reeds ingediende wetsontwerp in zonder dat Zimmerman daartegen iets kon doen. De hervormingen bij de PTT op grond van het rapport van de Belgische experts De Smet en Schockaert waren minimaal. Door politieke motieven aan te voeren wist de regering een onderzoek door een buitenlander naar de departementale werkzaamheden en naar het financiële beheer van de staat zelfs te voorkomen.

# ALSO SPRACH DER HERR-D<sup>r</sup> ZIMMERMANN:

1. Ich bin unzufrieden mit diesem meinem Volke.
2. Denn siehe, die Angleichung der beweglichen Vermögen ist zwar vollendet.
3. Aber die Bundesangestellten begehren Geld, um saftzuzessen und sich zu kleiden.
4. Die Bundesfinanzen sind zwar wohlgefullet und sichergestellt.
5. Aber Seipert bögt noch immer die Opposition auszurathen.
6. Wohl gedeiht die Volkswirtschaft.
7. Aber wehe! Der Konsum ist übertrieben gesteigert.
8. Ich, der Herr aber sage auch: Es geht nicht an, weiter die Last der Steuern für die Besitzenden so hoch zu belassen.
9. Auf das sie leichter werden, müssen weiter Angestellte und Ämter abgebaut werden ohne Unterlaß!
10. Und es wird schließlich alles übrig bleiben, und wahrhaft herrlich entlohnen werden können ein Amt und ein Beamter:

Der Generalkommissar Zimmermann.

Uit de *Arbeiterzeitung* 24 februari 1924

maar men wreef dat Zimmerman in het algemeen niet aan Zelfs de grootduitsers, die gezien hun verkiezingsnederlaag in 1923 en hun voor een groot deel uit ambtenaren bestaande aanhang reden te over hadden om aan te dringen op een gemitigeerde uitvoering van de wederopbouwwet, hielden Zimmerman buiten hun kntiek.

Vanaf begin 1924 begon men in de regenngsgezinde krngen verlangend uit te zien naar het moment waarop de controle, die niet verenigbaar was met het nationale prestige, zou verdwijnen. Naarmate dat moment steeds meer opschoof, nam het ongeduld toe. Begrijpelijk is dat daarvan op den duur openlijk blijk werd gegeven, zoals de chnstelijke-sociale Jerzabek dat deed naar aanleiding van de in juni 1924 genomen besluiten van de Volkenbondsraad. Evenzeer is het te begrijpen dat in die situatie ook af en toe kntiek op Zimmerman geleverd werd, men denke aan de reactie van de *Reichspost* na het bekend worden van het zogenaamde interview van Alprandi in *Il Tabacco*. Dergelijke kntiek kwam echter sporadisch voor.

In het regeringskamp werd de Commissaris-Generaal beschouwd als onderdeel van een systeem, dat door de Volkenbond aan Oostenrijk was opgelegd in een situatie waarbij Oostenrijk niets anders kon doen dan aanvaarden wat in Genève voor goed gehouden werd. Men legde er zich bij neer dat de Commissaris-Generaal er was en men bracht er begrip voor op dat de regering met hem moest samenwerken.

In socialistische hoek werd geheel anders gedacht over de Commissaris-Generaal. Voor de socialisten was de Commissaris-Generaal de personificatie van de buitenlandse inmenging, bovendien de figuur achter wie een regering schuil kon gaan die zich maar al te graag in dienst van het buitenlandse kapitaal wilde stellen en door de sanering alle verworvenheden van de arbeidersklasse hoopte te vernietigen en de onbeperkte macht van de bourgeoisie te herstellen. "Wenn Arbeitslosigkeit, Kurzarbeit, Furcht vor Entlassung und Abbau die Widerstandskraft der Arbeiter, Angestellten, Beamten schwachen," aldus de *Arbeiterzeitung*, "wenn jede Maszregel, die Arbeitern oder Beambten ihre Errungenschaften rauben soll, als eine Notwendigkeit der Sanierung hingestellt, unter dem Vorwand dieser Notwendigkeit durchgepresst werden kann, wenn sich die Reaktion, wo ihre eigene Kraft nicht ausreicht, hinter den allmächtigen Generalkommissar, hinter den Kaiser-Ersatz stecken kann, den sich Seipel eigens zu diesem Behuf in Genf verschrieben hat, dann, meint der Herr Pralat – bedoeld is natuurlijk Seipel –, ist die gunstigste Gelegenheit, die Arbeiterklasse wieder klein und kirre zu machen, dann musz es doch gelingen, die Republik, die die Arbeiterklasse geschaffen hat, allmählich in eine echte Bourgeoisierepublik zu verwandeln – in die Form der Republik, mit der sich die Auch-Republikaner abfinden, solange die Machtverhältnisse rings um uns es nicht erlauben, in die ersehnte Herrlichkeit der Monarchie wieder einzuziehen. Wir sehen es in allen Zweigen der Verwaltung und Gesetzgebung, wie die Regierung die "Sanierungskrise" zur Sanierung der Bourgeoisieherrschaft, wie sie unter dem Deckmantel der Sanierung die Geschäfte der politischen und sozialen Reaktion betreibt." <sup>10</sup>

De bijzonder felle campagnes van de socialisten, niet alleen tegen de Volkenbond, maar ook tegen de persoon van Zimmerman, laten zich gemakkelijk verklaren uit deze kijk op de sanering. Voorop in de kritiek ging de *Arbeiterzeitung* die, onder leiding van haar hoofdredacteur, Friedrich Austerlitz, tot de groep van de meest radicale tegenstanders van de sanering behoorde. Tot die groep moet ook Otto Bauer gerekend worden, zeker in de beginperiode van de sanering.

Aanvankelijk probeerde men Zimmerman in diskrediet te brengen door opvallend veel aandacht te besteden aan allerlei, op onwaarheid berustende roddelpraatjes van de boulevardpers, zoals over zijn salaris en over de inrichting van zijn appartementen in het *Augartenpalais*.<sup>11</sup> Een serieuzere poging om de positie van Zimmerman aan het wankelen te brengen ondernamen de socialisten met de indiening van een wetsontwerp over landverraad bij de Nationale Raad op 28 maart 1923. Otto Bauer had al kort daarvoor in de Buitengewone Kabinetsraad het wetsontwerp aangekondigd. Zijn motivering was de volgende.

Vanaf 1918 zochten bepaalde lieden ter behartiging van hun eigen belangen toevlucht bij de buitenlandse vertegenwoordigers in Oostenrijk en spoorden hen ertoe aan om zich ter hunner gunste te mengen in de binnenlandse aangelegenheden. Omdat deze praktijk sinds de komst van de Commissaris-Generaal steeds meer toenam, was het de hoogste tijd om hier iets tegen te doen. "Einmal ist es eine Hausbesitzerorganisation, die den Generalkommissär auffordert, das Mietengesetz abzuschaffen, das nächste Mal eine monarchistische Organisation, die ihn auffordert, das Gesetz über Landesverweisung der Habsburger aufzuheben, das dritte Mal – und das ist wohl das Jämmerlichste – ist ein Sekretär des grössten Industrieunternehmens in Österreich ... so unvorsichtig, im Eisenbahnwagen vor fremden Leuten zu erzählen, dasz er zum Herrn Zimmerman fahre, um ihn gegen die sozialpolitische Gesetzgebung scharf zu machen und ihm zu erzählen, dasz sich an dieser Aktion auch der Sekretär des Steirischen Industriellenverbandes ..., ein ehemaliger deutsnationaler Abgeordneter, und ... auch ein ehemaliger groszdeutscher Abgeordneter beteiligen werden." Alleen "ehrlöse Gesellen" zochten de Commissaris-Generaal op, zo meende Bauer, met als gevolg dat deze uitsluitend op hen afging en zijn oordeel over het Oostenrijkse volk vormde op grond van hun informaties. Om dit tegen te gaan stelde hij voor dat een ieder die de Commissaris-Generaal of een andere vertegenwoordiger van een buitenlandse missie opriep tot inmenging in de binnenlandse aangelegenheden of hem voor dit doel mededelingen verstrekke, van landverraad beschuldigd en tot een zware gevangenisstraf van tien tot twintig jaar veroordeeld zou worden. "Dieser Antrag", zo lichtte Bauer verder toe, "bezweckt gegen bestimmte Exzesse Vorkehrungen zu treffen und insbesondere dem Generalkommissär anschaulich zu machen, dasz es in Österreich neben einer kleinen Gruppe von ehrlosen Leuten doch eine grosze Masse von Menschen gibt, die noch Sinn für republikanische Freiheit und nationale Selbständigkeit haben und jeden für einen Lumpen halten wird, der gegen das eigene Land den ausländischen Kontroller anruft."<sup>12</sup>

De *Lex Bauer* vond buiten de socialistische partij geen weerklank. Nauwelijks één krant had er goede woorden voor over. In de *Neue Freie Presse* werd het bijzonder belachelijk genoemd dat de leider van de socialisten iedere bezoeker van de Commissaris-Generaal als het ware onder het zwaard wilde stellen. Het wetsontwerp was een slechte grap en in feite onbegrijpelijk, want "(Dr. Otto Bauer) selber ist viel zu erfahren, um nicht zu wissen, dasz die Moral mit dem Buttel nicht durchzusetzen ist. Der Generalkommissär hat die selbstverständliche Pflicht, genaueste Informationen einzuziehen, und schon der Versuch einer Beschränkung ist mindestens als Taktlosigkeit zu werten."<sup>13</sup> Het wetsontwerp is door de Nationale Raad nooit in behandeling genomen. Op verzoek van de regering werd het terzijde gelegd.<sup>14</sup>

Opgemerkt dient te worden dat de campagnes van de socialisten zich niet uitsluitend beperkten tot Zimmerman en de Volkenbond. Ook kanselier Seipel kreeg zijn part en juist in de kritiek op hem sloeg de felle toon nog al eens over. Dan werd er met name in de *Reichspost* gesproken van opruiing. Toen dan ook een arbeider op 1 juni 1924 een aanslag op Seipel pleegde en hem met enkele gewerschoten levensgevaarlijk verwondde, werd de dader in christelijk-sociale kring afgeschilderd als slachtoffer van de socialistische hetze.<sup>15</sup>

Het is begrijpelijk dat de socialisten niet stonden te springen om in contact te treden met de Commissaris-Generaal, met de representant van een voor hen verwerpelijk stelsel. Ook van de kant van Zimmerman werd geen poging gedaan om met de socialisten in aanraking te komen; zijn geringe sympathie voor deze politieke groepering was al in zijn Rotterdamse tijd gebleken. Op verschillende manieren is getracht om Zimmerman met de kopstukken van de socialistische partij samen te brengen. Zo kwam in maart 1923 Albert Thomas, de directeur van het Internationaal Arbeidsbureau te Genève, speciaal daarvoor naar Wenen. Uit zijn gesprekken met Zimmerman en de socialistische leiders concludeerde hij dat er wel behoefte bestond aan een regelmatige gedachtenwisseling, maar dat niemand het initiatief wilde nemen. Van de voorstellen die Thomas deed leek Zimmerman het beste dat de burgemeester van Wenen, Jakob Reumann, zelf een socialist, hem als oud-collega zou uitnodigen. Toch zag hij hierin weinig heil. Tijdens zijn bezoek aan Italië eind maart en begin april 1923 liet hij zich tegenover een zegsman van de Oostenrijkse gezant bij het Vaticaan ontvallen, dat hij Reumann zo'n onontwikkeld iemand vond dat men geen verstandig woord met hem kon wisselen.<sup>16</sup> Andere mogelijkheden die volgens Thomas kans van slagen hadden, waren dat het contact via de *Arbeiterkammer* of via de bondspresident tot stand gebracht zou worden.<sup>17</sup> Maar de interventie van Thomas had geen succes. Op het Commissariaat-Generaal was Adriaan Pelt speciaal belast met het onderhouden van de relaties met de politieke partijen; als zodanig had hij uiteraard veelvuldig contact met de socialisten. Maar ook hem gelukte het niet Zimmerman met mensen als Bauer, Renner, Seitz, Eldersch, Ellenbogen en anderen samen te brengen. Nu moet gezegd worden, dat de regering en met name Seipel er angstvallig voor waakten dat er achter hun



rug om geen verbindingen tussen de Commissaris-Generaal en de oppositie gelegd werden. Zo stuurde de kanselier enkele van zijn mensen naar een diner bij de bondspresident, waarbij Zimmerman en Seitz aanwezig waren, met de opdracht te verhinderen dat beide heren met elkaar in gesprek kwamen.<sup>18</sup> Enige verandering in de verhouding tussen Zimmerman en de socialisten kwam er bij gelegenheid van de enquêtes in 1924, toen Zimmerman zelf met succes enkele instellingen van de socialisten om hun mening over de wijziging van het budgetschema van de Provisorische Delegatie vroeg. Maar contact met de leidende figuren van de partij heeft hij nooit gehad.

In de loop van de saneringsperiode lieten de socialisten hun obstructieve houding in het parlement, zoals die tot uiting kwam tijdens de behandeling van de Geneefse Protocollen en een paar keer in de Buitengewone Kabinetsraad, varen. Maar in geschrift en partijpropaganda bleven zij, al deed de regering verschillende concessies, ten strijde trekken tegen de saneringsactie volgens het Volkenbondspan; ook plaatsten zij te pas en te onpas het negatieve beeld van de Commissaris-Generaal op de voorgrond. Hoezeer dit beeld is blijven voortleven zonder dat een poging gedaan is om daarop een correctie aan te brengen, daarvan mogen de volgende citaten getuigen. Het eerste citaat is uit een handboek uit 1948, waarvan de auteur zich sterk heeft laten leiden door socialistische sympathieën.

"With Argus-eyed conscientiousness Zimmerman watched over the financial policy. The virtue of the Austrian *Gemütlichkeit* was foreign to the nature of the cool Dutchman. In his monthly reports he untiringly criticized the government, emphasized its shortcomings, demanded more and more economies, more and more sacrifices from all classes of the population. Kienböck had succeeded in an astonishingly short time not only in eliminating the deficit, but also in creating a large positive margin between expenditures and revenues. But Zimmerman pressed the government to stabilize the budget on a much lower level, insisted that the budget limits to which Seipel had agreed in Geneva, must be strictly observed, and took the position that until was brought about the control had to continue. Almost every report snubbed the national pride of the Austrians."<sup>19</sup>

De volgende citaten zijn afkomstig uit een monografie uit 1968 over de Oostenrijkse banken in de periode tussen de twee wereldoorlogen; de auteur moet er ernstig van verdacht worden in rijke mate de *Arbeiterzeitung* gecopieerd te hebben. "Dr. Zimmerman fühlte sich ... als der Finanzdiktator Österreichs, als der Mann, vom dem die ganze Gewalt ausging und dem sich Parlament, Regierung und Gewerkschaften einfach unterzuordnen hatte. Er nahm für sich Machtbefugnisse in Anspruch, die so gut wie keine Grenzen hatten und die zweifellos in Widerspruch zu dem standen, was offiziell von der österreichischen Regierung, gelegentlich der Unterzeichnung der Genfer Protokolle erklärt worden war." Van dezelfde auteur nog het volgende, even ongenueanceerde citaat. "Dr. Zimmerman war der Beauftragte der internationalen Hochfinanz. Er hatte darauf zu achten, dass das Geld, das die Bankiers von London, Paris, Amsterdam, Zürich und New York Österreich

zu leihen bereit waren, sicher angelegt und gut verzinst wurde. Er sah Zahlen, aber nicht die Menschen, die dahinter steckten. 25 000, 50 000 abgebaute Bundesangestellte, das waren für ihn nicht ebensoviel zerstorte Existenzen, sondern eine statistische Zahl, hinter der man einen Haken machen konnte, wenn die Betroffenen aus dem Wirtschaftsleben verschwunden waren”<sup>20</sup>

### *b. Buiten Oostenrijk*

Anders dan in Oostenrijk genoot Zimmerman in het buitenland groot aanzien, behoudens bij de geestverwanten van de Oostenrijkse socialisten. In zijn functie van Commissaris-Generaal had hij tot alle hoven, vooral in Oost-Europa, toegang. Verbleef hij in Engeland, Frankrijk of Italië, dan stond altijd een bezoek aan de minister-president of aan de minister van buitenlandse zaken op het programma. Zijn activiteiten in Oostenrijk vonden elders veel waardering, tenminste hij ontving menige hoge onderscheiding als dank voor de diensten die hij bewees aan het herstel van Midden-Europa.

Zijn gezag in de financiële wereld was haast onbeperkt. In Londen waren zijn rapporten volgens het getuigenis van de *city-editor* van *The Times* maatgevender dan al hetgeen de Oostenrijkse ministers en bankiers beweerden, als Commissaris-Generaal gold Zimmerman als de onpartijdige waarnemer en vertrouwensman van de buitenlandse belangen.<sup>21</sup> Door een Amerikaanse bankier werd hij eens "Austria's budgetary conscience" genoemd.<sup>22</sup>

De omvang van zijn autoriteit is het beste te schilderen aan de hand van de kwestie betreffende de leningen van de deelstaten. In 1924 opereerden verschillende deelstaten in verband met noodzakelijke investeringen op de buitenlandse kredietmarkt. Het waren vooral Amerikaanse banken die belangstelling toonden voor de transacties. De meeste ervan hadden deel uitgemaakt van het syndicaat onder leiding van Morgan ten tijde van de grote lening en waren toen onder de indruk gekomen van het succes van de emissie van de Amerikaanse tranche. Om verzekerd te zijn van succes bij de uitgifte van nieuwe leningen wilden zij er zich eerst van overtuigen, min of meer daartoe gedwongen door de regering te Washington die aan iedere kredietactie haar fiat moest geven, of de Commissaris-Generaal bezwaar had, het werk van de Volkenbond in Oostenrijk mocht geen gevaar lopen. Dit betekende dat het totstandkomen van de leningen afhing van Zimmerman.

Officieel weigerde Zimmerman welke verklaring dan ook af te leggen. Hij achtte zich niet bevoegd in zaken die geen betrekking hadden op de staatsfinancien. Zou hij verklaren geen bezwaar te hebben tegen de kredietoperaties, dan kon dat door derden uitgelegd worden als zou de situatie officieel van de kant van de Volkenbond onderzocht en geschikt bevonden zijn voor een emissie.<sup>23</sup> Zolang Zimmerman bleef zwijgen, weigerde de Amerikaanse regering toestemming voor iedere emissie.<sup>24</sup> Het valt op dat de Amerikaanse regering kennelijk veel waarde hechtte aan Zimmermans oordeel en het werk van de Volkenbond in Oostenrijk niet in de

wielen wilde rijden, terwijl zij vanuit haar isolationistische opstelling ieder officieel contact met de Volkenbond meed.

In het voorjaar van 1925 kregen de kredietonderhandelingen van de deelstaten meer kans van slagen. Zimmerman veranderde zijn houding onder druk van de steeds toenemende kritiek uit de deelstaten. Ook in bankierskringen, met name in die welke in nauw contact stonden met de regering, was men geprikkeld, omdat men hoopte als bemiddelaar te kunnen profiteren van de leningen. Tevens begon Zimmerman zelf in te zien dat de financiële positie van de deelstaten alleen verbeterd kon worden door leningen voor investeringen.<sup>25</sup>

De Amerikaanse bank Speyer and Co had al in februari 1925 laten weten een lening te willen organiseren, waarvan door meerdere deelstaten gebruik zou worden gemaakt. In het eerste contact dat Zimmerman met vertegenwoordigers van deze bank had, liet hij uitkomen dat de voorwaarden die gesteld moesten worden niets anders konden inhouden dan de instelling van een scherpe controle in de verschillende deelstaten.<sup>26</sup> "If this course is not taken", meende Zimmerman, "the alternative will be that the provinces or some of them will be granted loans without any restrictions or control. The provinces being entirely free to borrow as they like, it is the only way to keep this influx of foreign capital in line with the League's action, at least to prevent its running against this action."<sup>27</sup>

Het lag voor de hand dat de controle aan Zimmerman zou worden aangeboden. De door hem bedachte constructie bleek echter in Volkenbondskringen te Genève en in Londen niet geaccepteerd te worden. Raakte de Commissaris-Generaal actief betrokken bij welke kredietactie ook, dan zou het publiek menen dat de actie uitging van de Volkenbond, die daardoor automatisch verantwoordelijkheid voor de lening zou krijgen te dragen.<sup>28</sup> Rost van Tonningen vond het niet meer dan gewenst dat Zimmerman zou aftreden als Commissaris-Generaal, als hij een functie aanvaardde in dienst van Amerikaanse banken.<sup>29</sup>

Tot de gemeenschappelijke kredietactie hadden de deelstaten al tijdens een conferentie op 20 februari 1925 besloten. Enige dagen later aanvaardden zijde wensen die Zimmerman ten aanzien van de lening had geuit. In maart kwam James Speyer naar Wenen en hij beloofde de lening in Amerika onder te brengen, als de deelstaten zich collectief verantwoordelijk stelden en de Commissaris-Generaal zijn toestemming zou geven. Maar de regeringen van Salzburg, Tirol en Vorarlberg weigerden verantwoordelijkheid te dragen, omdat zij niet geld voor zichzelf, maar voor hun hypotheekbanken hoopten te krijgen. Hierdoor leken de onderhandelingen gedoemd tot mislukken. Opper-Oostenrijk besloot zijn eigen weg te gaan. Het was reeds geruime tijd in contact met een andere Amerikaanse bank, met wie eind april 1925 een overeenkomst werd gesloten.<sup>30</sup>

Zimmerman was zeer verbolgen over de stap van Opper-Oostenrijk, omdat Speyer nauwelijks nog geneigd was om de onderhandelingen met de andere deelstaten voort te zetten.<sup>31</sup> Toch bleef hij rekening houden met de kans dat Opper-Oostenrijk weer zou gaan meedoen. Daarom deed hij al het mogelijke om het plan van

Speyer te laten slagen. Tijdens de bijeenkomst van het Financieel Comité te Genève in juni 1925 pleitte hij ervoor dat het Comité zich positief zou opstellen tegenover het verzoek van Speyer om een verband te mogen leggen met de activiteit van de Volkenbond in Oostenrijk door te verklaren dat de lening in overeenstemming was met het reconstructieplan; door een dergelijke verklaring zouden eerder intekenaars aangelokt worden. Maar omdat het Financieel Comité zich ook bij de leningonderhandelingen van Hongarije met Amerikaanse banken afzijdig had gehouden, kon het bezwaarlijk anders handelen in het Oostenrijkse geval.<sup>3 2</sup> Hiernmee had het Financieel Comité het tevens voor Zimmerman onmogelijk gemaakt om controleur of trustee te worden of zich in het openbaar uit te spreken over de operatie. Desalniettemin was Zimmerman bereid om in een brief, die niet voor publikatie bestemd zou zijn, maar wel aan geïnteresseerden getoond kon worden, te verklaren dat hij met de kredietactie akkoord ging; hij zou die brief echter pas opstellen als de onderhandelingen succesvol afgesloten zouden worden.<sup>3 3</sup>

De onderhandelingen van Opper-Oostenrijk met de Amerikaanse bank verliepen overigens niet erg vlot. Toen beide partijen tot overeenstemming gekomen waren, moest de Amerikaanse regering nog toestemming voor de emissie geven. Daarvoor werden inlichtingen ingewonnen bij de regering te Wenen en bij Zimmerman. De Oostenrijkse regering begroette het totstandkomen van de lening, maar Zimmerman niet.<sup>3 4</sup>

Er is geen sprake van dat Zimmerman Opper-Oostenrijk wilde tegenwerken, omdat het zich had teruggetrokken uit het gemeenschappelijk project; er waren eenvoudig gegronde bezwaren tegen de wijze waarop de besteding van de leningopbrengst gecontroleerd zou worden. Het toezicht zou mede uitgeoefend worden door de *Bank für Ober-Österreich und Salzburg*, die in de ogen van Zimmerman onder invloed stond van de regering te Linz; de regering bezat een groot pakket aandelen van de bank en zowel de *Landeshauptman* als zijn plaatsvervanger zaten in de beheersraad van de bank. Bovendien zou een deel van de lening aan de hypotheekbank gegeven worden, een instelling die door de deelstaat was opgericht en bestuurd werd door functionarissen die door de regering zelf benoemd waren; volgens de statuten kon de bank normale kredietzaken afwikkelen en dus de regering in staat stellen om een deficit in het budget te dekken, met het gevaar van inflatie!<sup>3 5</sup>

De vertegenwoordigers van de Amerikaanse bank wendden zich daarop tot Zimmerman om diens bezwaren uit de wereld te helpen; zij beloofden voortaan in samenwerking met hem te handelen.<sup>3 6</sup> In mei en juni werden de nodige veranderingen aangebracht. De Oostenrijkse Nationale Bank nam de plaats in van de *Bank für Ober-Österreich und Salzburg* en wat de hypotheekbank betrof, eiste Zimmerman dat de statuten zodanig veranderd werden dat de bank zich moest beperken tot hypotheekzaken.<sup>3 7</sup>

Er werden nog wel pogingen gedaan om de collectieve lening tot stand te brengen,

maar te vergeefs. Zimmerman was geheel akkoord, echter slechts drie deelstaten wilden meedoen en de Volkenbond bleef iedere medewerking afwijzen.

Ook al vielen de onderhandelingen over de lening voor het merendeel negatief uit, de centrale positie die Zimmerman innam, was er niet minder om. Zowel bij de collectieve lening als bij die voor Opper-Oostenrijk werd van bankierszijde veel waarde gehecht aan Zimmermans houding. De wensen van Zimmerman werden vrijwel alle ingewilligd.

Door deze activiteiten raakte Zimmerman erg bekend in bankierskringen in de Verenigde Staten; na zijn vertrek uit Wenen kreeg hij dan ook de uitnodiging om tijdens een rondreis van enkele maanden door Amerika de werkzaamheden van de Volkenbond in Oostenrijk toe te lichten.

Ook vanuit een andere hoek valt aan te geven hoezeer het buitenland rekening hield met Zimmerman. Tijdens de kredietonderhandelingen van de deelstaten bood Italië op persoonlijke instigatie van Mussolini aan Opper-Oostenrijk een krediet aan zonder vorm van controle, enkel en alleen om te bewerkstelligen dat de andere deelstaten zich zouden terugtrekken uit de collectieve onderhandelingen. De bedoeling was om op deze wijze te verhinderen dat Zimmerman een al te sterke invloed kreeg in de deelstaten, wat niet zou stroken met het streven van Italië.<sup>3 8</sup>

Tot slot moet worden opgemerkt dat Zimmerman het prestige dat hij als Commissaris-Generaal genoot, nauwelijks verwierf op grond van persoonlijke verdiensten. Het was veeleer inherent aan het instituut Commissaris-Generaal. De Commissaris-Generaal was benoemd door de Volkenbond en hij boezemde alleen al daarom, zeker in de westerse financiële wereld, vertrouwen in. Bovendien ontleende hij een groot deel van zijn prestige aan het feit dat de gouverneur van de Bank van Engeland, Montagu Norman, als organisator van de internationale lening zich stelde achter de Volkenbondsactie. Norman bezat een enorme autoriteit en die droeg hij kennelijk over op degenen die met hem wilden samenwerken en namens hem buiten Engeland wilden optreden als vertrouwensman. Dat was het geval bij Otto Niemeyer door wie het Financieel Comité zich ontwikkelde tot een verlengstuk van de Bank van Engeland en ook bij Zimmerman die in Oostenrijk haast in volstreekte harmonie met Norman te werk ging. In het volgende hoofdstuk dat gewijd is aan de Nationale Bank van Oostenrijk, wordt hierop nader ingegaan.

#### AANTEKENINGEN

<sup>1</sup> C3 3/15, Brief van Zimmerman aan Drummond 12-12-1923.

<sup>2</sup> S59/Budget Control, Brief van Rost van Tonningen aan Van Walré de Bordes 28-12-1924.

<sup>3</sup> C11 5/3a-4, Brief van Ramek of Ahrer aan Zimmerman 23-12-1924, Konto Separato und Elozierungen, bijlage bij een brief van Ahrer aan Zimmerman 5-2-1925, Jakob Ahrer, *Erlebte Zeitgeschichte*. Wien 1930, p. 136-138.

<sup>4</sup> Die rente was verdisconteerd in de door Zimmerman goedgekeurde begroting voor 1924 en als inkomen opgenomen in de *prealable* van december, de regering stond daarom op het standpunt recht te hebben op die rente. Zie: C11 5/3a-4, Brief van Ramek of Ahrer aan Zimmerman 23-12-1924.

<sup>5</sup> De voorwaarden waren sterk geïnspireerd door Rost van Tonningen en Quesnay, Zie. S59/Budget Control, Brief van Rost van Tonningen aan Van Walré de Bordes 28-12-1924.

6 C11 5/3a-4, Note Verbale van Zimmerman 22-12-1924

7 C11 5/3a-4, Bespreking van Zimmerman met Ramek, Ahrer en Grimm 23-12 1924 FA/Pras 1924/879, Brief van Zimmerman aan Ahrer 24-12-1924

8 FA 1925/4846, Brief van Zimmerman aan Ahrer 15-1-1925

9 C37 6/5e, Comité Financier, 17ème Session, Procès-Verbal de la 1ère à la 7ème séance, tenue le 6 au 9 février 1925, brief van Ter Meulen aan Ahrer 9-2-1925

10 AZ 8-4-1923

11 AZ 3-1-1923 en 12-6-1923 Over het salaris deed een hardnekkig gerucht de ronde het bedrag van 4,5 miljard papieren kronen (= £ 12 000), uitgetrokken op de Oostenrijkse begroting en bestemd voor het Commissariaat-Generaal, werd door de boulevardpers aanvankelijk het salaris van Zimmerman genoemd In werkelijkheid verdiende Zimmerman £ 6 000 per jaar, waarvan hijzelf zijn reiskosten en zijn persoonlijke stal moest betalen, bij zijn vertrek zou hij nog eens £ 1 000 krijgen Zie R519/10B/27943/24510, Contract for Dr Zimmerman

Over het *Augartenpalais* viel in de boulevardpers te lezen dat Zimmerman het zeer luxe had ingericht, dat hij uit het staatsdepot de mooiste meubels had laten komen tegen een geringe vergoeding en dat hij een zeer lage huur betaalde Zie Die Stunde 29-4-1923 en 1-5-1923

12 NFP/A 23-3-1923 Op 20-1-1923 citeerde de AZ reeds uit een brief van het *Prasidium des alpenländischen Haus- und Grundbesitzerbundes* aan Zimmerman In maart en april werd een aantal aan Zimmerman gerichte brieven afgedrukt, waarvan er in ieder geval enkele door de redactie verzonnen waren, zoals een brief van het episcopaat en een van Seipel zelf Zie AZ 28-3-1923, 8, 17 en 24-4-1923 In juni volgde nog een brief van het *Hauptverband der Industrie* Zie AZ 17-6-1923

13 NFP/M 24-3-1923

14 Stenographische Protokolle über die Sitzungen des Nationalrates der Republik Österreich I Gesetzgebungsperiode V Bericht 1922-1923 Wien 1923, 17-4-1923, p 5473-5478

15 De RP schreef bij deze gelegenheid (4-6-1924) "Der Fabrikarbeiter aus Pottenstein, der das Attentat verurteilt, ist ein unglückliches Opfer der bei uns zu Hause üblich gewordenen politischen Verhetzung Er hat den Bundeskanzler nie gekannt, nie ein Wort mit ihm gesprochen, nie ein Leid vom ihm erfahren Er wollte ihn aus der Welt schaffen, weil er in Versammlungen gehört hatte, dass Bundeskanzler Dr Seipel ein Unglück, ja das Unglück für das arbeitende Volk Österreichs sei Man kennt die Versammlungen und die Presse, in denen seit bald zwei Jahren gegen das Sanierungswerk Dr Seipels mit allen Mitteln hemmungsloser und gewissenloser Demagogie geschurt und gehetzt wird Man kennt die Strassenumzüge, bei denen das Bild des Bundeskanzlers in abscheulichen, widerlichen Karikaturen wie das eines Delinquenten herumgetragen wird. Man hat ihn mitgenommen, den Anschauungsunterricht, mit welchem zugelloser Hasz und politische Misgunst auf die niedrigsten Instinkte der urteilslosen Massen zu wirken sucht Man hat sie gelesen, die Zeitungsartikel, in denen zur Entfernung jener Regierungsmitglieder aufgefordert wurde, die es wagen sollten, das Sanierungswerk in Angriff zu nehmen, in denen aufgefordert wurde zur Entfernung mit Gewalt und damit kein Zweifel darüber bestehe, wie es gemeint ist, mit Gewalt unter Aufopferung des eigenen Lebens Der Mordanschlag ist die Frucht dieser Verhetzungen Das Attentat auf den Staatsmann ist das elende Zerrbild dessen, wie die Schlagwörter ungehemmter politischer Agitation auf das Gehirn exaltierten Menschen wirken, der die Versammlungsreden eines gewissenlosen politischen Agitators wortlich nimmt Er wähnt ein Held zu sein und ist doch nur das Opfer niedrigster Demagogie "

16 NPA Personalias F.515, Dr Zimmerman, Generalkommissar des Volkerbundes, gezantschapsbericht uit het Vaticaan 27-4-1923

17 C3 3/15, Onderhoud van Zimmerman met Thomas 23-3-1923

18 C3 3/15, Verslag van Thomas van zijn onderhoud met de socialistische leiders 23 en 24-3-1923

19 Charles Gulick, Austria from Habsburg to Hitler Berkeley-Los Angeles 1948, p 700

20 Karl Ausch, Als die Banken fielen Zur Soziologie der politischen Korruption Wien-Frankfurt-Zürich 1968, p 110 en 112

21 NPA K 40-41, gezantschapsbericht uit Londen 30-10-1924

22 C20 5/6b-2, Rapport van Pelt Note pour M Zimmerman concernant le budget Autrichien de 1924, 20-10-1923

- <sup>23</sup> C43 7/25, Brief van Morgan aan Zimmerman 30-10-1924, nota van Patzauer 30-12-1924
- <sup>24</sup> C43 7/25, Brief van Hahn aan ... 9-1-1925.
- <sup>25</sup> S111 2/19/5, Brief van Rost van Tonningen aan Van Walré de Bordes 6-3-1925.
- <sup>26</sup> C43 7/25, Onderhoud van Zimmerman met Marx 21-2-1925.
- <sup>27</sup> S60 no. 4 23-26, Brief van Zimmerman aan Norman 1-5-1925.
- <sup>28</sup> S115 no. 2 25, Brief van Salter aan Norman 5-5-1925.
- <sup>29</sup> S60 no. 4 23-26, Brief van Rost van Tonningen aan Pelt 28-3-1925. Dit nam niet weg dat ook in die kringen voorkeur gegeven werd aan een lening met controle, zoals door Zimmerman was voorgesteld, maar de controle mocht niet uitgevoerd worden door iemand in dienst van de Volkenbond.
- <sup>30</sup> Die Borse 22-10-1925.
- <sup>31</sup> C43 7/25, Onderhoud van Zimmerman met Leith 12-6-1925.
- <sup>32</sup> C37 6/5e, Comité Financier, 18ème Session, Procès-Verbal de la 8ème séance, 3ème partie, tenue le 8 juin 1925.
- <sup>33</sup> C43 7/25, Onderhoud van Zimmerman met Leith 12-6-1925.
- <sup>34</sup> Die Borse 22-10-1925, C43 7/25, Telegram van Van Walré de Bordes aan Zimmerman 6-6-1925.
- <sup>35</sup> C43 7/25, Onderhoud van Zimmerman met Washburn 8-5-1925.
- <sup>36</sup> C43 7/25, Onderhoud van Zimmerman met Morgan en Desvernine 9-5-1925.
- <sup>37</sup> C43 7/25, Onderhoud van Zimmerman met Washburn 23-5-1925 en 11-8-1925.
- <sup>38</sup> S60 no. 4 23-26, Brief van Pelt aan Quesnay 23-4-1925.

## VII DE ROL VAN DE NATIONALE BANK BIJ DE SANERING VAN DE STAATSFINANCIËN

Volgens het verdrag van Saint Germain moest op de dag van de ondertekening van het verdrag (10 september 1919) een begin gemaakt worden met de liquidatie van de Oostenrijk-Hongaarse Bank. Het privilege van de in november 1918 opgerichte Oostenrijkse afdeling als staatsbank werd echter steeds verlengd, omdat de plannen tot oprichting van een nieuwe nationale bank telkens schipbreuk leden.<sup>1</sup> In alle schema's ter reconstructie van Oostenrijks financiën nam die oprichting een belangrijke plaats in, want de nieuwe bank moest een wezenlijke bijdrage leveren aan de beëindiging van de inflatie. De Protocollen van oktober 1922 schreven dan ook een inrichting van de bank voor, die terugkeer van de inflatiepolitiek haast onmogelijk moest maken. De voornaamste bepaling was wel dat de bank een volledige autonomie ten opzichte van de regering behoorde te genieten.

In samenwerking met de Provisorische Delegatie van de Volkenbond amendeerde de regering de statuten die bij een eerdere poging tot oprichting van de bank in juni 1922 ontworpen waren. Geen enkele bankfunctionaris mocht tegelijkertijd een overheidsfunctie bekleden en de regering kon alleen nog maar de president benoemen. Betekende dit voor de Oostenrijkse regering vrijheid van handelen ten aanzien van de keuze van de persoon aan wie de leiding van de nieuwe bank zou worden toevertrouwd? Op papier wel, maar in de praktijk nauwelijks.

### 1. DE BENOEMING VAN DE PRESIDENT VAN DE NATIONALE BANK

De Provisorische Delegatie had de Oostenrijkse regering herhaalde malen aangeraden een buitenlander tot president te benoemen. Volgens haar zou dat een gunstig effect hebben op de onderhandelingen over de lening en zouden de financiële markten erdoor overtuigd raken dat de inflatiepolitiek definitief naar het verleden verwezen was en dat de centrale bank door zijn monetaire politiek de pogingen van de regering om de situatie op financieel gebied weer gezond te maken ondersteunde.<sup>2</sup>

Vaak werden in dit verband, vooral vanuit Engelse bankierskringen waar de gouverneur van de Bank van Engeland, Montagu Norman, de toon aangaf, maar ook vanuit Frankrijk, de namen genoemd van Albert Janssen, voorzitter van de Provisorische Delegatie en directeur van de Belgische Nationale Bank, en van Gerard Vissering, president van de Nederlandse Bank.<sup>3</sup>

Een dergelijke benoeming zou in Oostenrijk ongetwijfeld moeilijk vallen. In de financiële commissie van de Nationale Raad lag een motie van de socialisten te wachten die het de regering verbood een buitenlander te benoemen.<sup>4</sup> Ook de



groot Duitsers hadden zich formeel uitgesproken tegen een zodanige gang van zaken.<sup>5</sup> Bovendien had Italië geëist dat voor de functie, zo die in handen moest komen van een buitenlander, een Italiaan gekozen werd.

De regering maakte met de Provisorische Delegatie de afspraak dat met het zoeken naar een geschikte kandidaat gewacht zou worden tot de komst van de Commissaris-Generaal.<sup>6</sup>

Liet de regering de kwestie dus voorlopig rusten, dat deed niet de gouverneur van de Bank van Engeland, de dominerende figuur in de internationale bankwereld, van wie de meeste aandrang uitging op de benoeming van een buitenlander. Door druk uit te oefenen op Oostenrijkse bankiers, die het merendeel van het beginkapitaal van de nieuwe bank bijeen moesten brengen, hoopte Norman het hoofdzakelijk door hem uitgedokterde plan te kunnen doorzetten. Hij ging zelfs buiten de regering in Wenen om op zoek naar een kandidaat. Op 30 november 1922 verzocht hij de Belgische Nationale Bank Albert Janssen in de gelegenheid te stellen om het presidentschap in Oostenrijk te aanvaarden.<sup>7</sup> Het antwoord uit Brussel luidde echter negatief. De bankleiding wilde wel toestemming geven voor de uitoefening van een beperkte controle over de Oostenrijkse Bank. Dit antwoord had Janssen zelf opgesteld. Een langdurige afwezigheid uit Brussel trok hem niet aan. De beperkte controle daarentegen zou zijn aanwezigheid in Wenen slechts enkele dagen per maand noodzakelijk maken. Omdat Norman van alternatieven niets wilde weten, vertrok Janssen naar Londen om de gouverneur ervan te overtuigen dat een controleur bij de Oostenrijkse Nationale Bank voldoende was. Tevergeefs, Norman was niet van zijn standpunt te brengen. Een bewijs dat hij de grote man achter de schermen was, vormen wel de uitlatingen van Niemeyer en Strakosch, beiden lid van het Financieel Comité, die tegenover Janssen verklaarden dat ook hen een controleur voldoende leek, maar dat aan een buitenlander als president moest worden vastgehouden om Norman voldoening te schenken. Op 18 december weigerde Janssen officieel het presidentschap, een besluit dat voorlopig in Wenen onbekend bleef.<sup>8</sup>

Inmiddels was Zimmerman in Wenen gearriveerd. Hij werd onmiddellijk over de stand van zaken geïnformeerd. Geconfronteerd met de aandrang uit Engeland en Frankrijk en met de eis van Italië zal hij geconstateerd hebben dat voor hem in deze kwestie nauwelijks nog een rol was weggelegd. Hij conformeerde zich met het Engelse standpunt en ontpopte zich weldra als een behartiger van de Londense belangen bij de Oostenrijkse regering. In het belang van de emissie van de lening raadde hij de regering aan om gedurende de periode, die in beslag genomen werd door de organisatie van de Bank en de onderhandelingen over de lening, een persoon te benoemen die in de grote financiële centra van de westerse landen gezag had.<sup>9</sup> Dat hij met deze persoon een buitenlander bedoelde, daarover liet hij geen twijfel bestaan.<sup>10</sup>

De kwestie werd voor de Oostenrijkse regering nog neteliger, omdat ook de Franse regering een formeel standpunt ging bepalen. De Italiaanse gezant te Parijs had

geprotesteerd tegen de benoeming van een andere buitenlander dan een Italiaan, hetgeen voor de Franse gezant te Wenen aanleiding was om er bij de Oostenrijkse regering op aan te dringen niet aan de Italiaanse verlangens tegemoet te komen. Kort daarna kregen Seipel en de ministers van buitenlandse zaken en financiën van Orsini-Baroni, de Italiaanse gezant te Wenen, en van Pantaleoni, de voorzitter van het Controle-Comité, de raad om dan toch maar een Oostenrijker te benoemen. Dezen overhandigden daarbij een door Mussolini persoonlijk ondertekende brief van dezelfde strekking.<sup>11</sup> Pantaleoni beschouwde de benoeming van een Oostenrijker als een *conditio sine qua non* voor de Italiaanse deelneming aan de wederopbouw van Oostenrijk en hij vroeg zich af waar Engeland en Frankrijk het recht vandaan haalden om aan te dringen op een buitenlander; in de Protocollen van Genève stond er niets over vermeld. Volgens hem was dat aandringen dan ook niets anders dan bluff of, zo men wilde, chantage.<sup>12</sup>

Naastig zochten de Oostenrijkers nu naar een compromis en meenden dat gevonden te hebben in de benoeming van een landgenoot tot president en de opneming van een buitenlandse expert met bijzondere volmachten in het bankpresidium. Hiermee zou de regering de politieke moeilijkheden in eigen huis kunnen ontwijken en aan het buitenland de mogelijkheid kunnen ontnemen om te verklaren geen vertrouwen te hebben in de nieuwe Bank.<sup>13</sup>

Volgens Seipel ging deze oplossing terug op een suggestie van de Commissaris-Generaal. Het moet betwijfeld worden of Zimmerman wel voor de auctor intellectuelis van dit plan kan worden aangezien. Hij was immers conform het Londense standpunt voor de benoeming van een buitenlander tot president en zou in dit stadium de door de regering voorgestelde procedure niet goedgekeurd hebben. Opvallend is dat het compromis veel weg had van het voorstel van Albert Janssen aan Norman, maar het is vrijwel zeker dat dit voorstel in Wenen op het moment dat de regering met het compromis kwam, nog niet bekend was. Het is veel waarschijnlijker dat de regering had teruggegrepen op een afspraak met de Bank van Engeland, gemaakt in augustus 1922, toen ten tijde van de geallieerde conferentie te Londen het pad voor buitenlandse kredieten geëffend moest worden. Die afspraak hield in dat een Engelsman tot de beheersraad van de Bank zou treden.<sup>14</sup>

In de ministerraadszitting van 21 december moest de beslissing vallen, omdat voor de volgende dag de constituering van de Nationale Bank was vastgesteld. Uitstel daarvan zou een slechte indruk maken op de aandeelhouders die in vol vertrouwen op de toekomst getekend hadden. Een mogelijkheid was de oprichting gewoon doorgang te laten vinden, maar de presidentsbenoeming uit te stellen; in dat geval zouden echter ook de activiteiten van de Bank opgeschort moeten worden. Een andere oplossing kon zijn zich nergens aan te storen en een Oostenrijker te benoemen; maar dan liep men het risico de totstandkoming van de lening in gevaar te brengen. Het voorstel van de regering zou volgens de Oostenrijkers de minst nadelige gevolgen met zich brengen en verdiende daarom de voorkeur.

Op de avond van de dag, voorafgaande aan de ministerraadszitting, legden Seipel en de minister van buitenlandse zaken, Grunberger, het voorstel van de regering voor aan Zimmerman. Deze beval hen nog eens met klem de benoeming van een buitenlander aan. In een gesprek met Pantaleoni, dat kort daarvoor had plaatsgevonden, had Zimmerman de voorzitter van het Controle-Comité duidelijk gemaakt dat het niet ging om de benoeming van een permanente president, maar om de bezetting van de plaats voor ten hoogste één jaar, namelijk zolang de inrichting van de Bank zou duren. Hij meende uit het gesprek met Pantaleoni te mogen concluderen dat Italië het verzet tegen een niet-Italiaanse buitenlander zou opgeven en dat de weg dus vrij was om aan de wensen van Londen tegemoet te komen.

Zimmerman schatte het gesprek met Pantaleoni toch niet op zijn juiste waarde. Immers Pantaleoni seinde de door Zimmerman gegeven formule terstond door naar Rome en Mussolini stuurde een telegram terug met de mededeling dat het presidentschap maar gekocht moest worden. Italië zou een extra-krediet aan Oostenrijk verstrekken als een Italiaan tot president benoemd werd. Dit telegram kon echter geen effect meer sorteren, want het bereikte Wenen een dag nadat de beslissing was gevallen.<sup>15</sup> Van Orsini-Baroni ontving Mussolini het compromisvoorstel, zoals Seipel en Grunberger het de gezant na hun bezoek aan Zimmerman hadden meegedeeld. Of dit bericht van invloed was op de wending in zijn houding, is moeilijk vast te stellen, maar lijkt niet waarschijnlijk.

Op de avond van de 20e december bezochten Seipel en Grunberger ook nog de Franse en Engelse gezantschappen. Op het Franse ontmoetten zij instemming, maar op het Engelse, waar toevallig de directeur van de economische en financiële sectie van het Volkenbondssecretariaat, Arthur Salter, aanwezig was, kregen zij te horen dat er in Engelse en Amerikaanse bankierskringen, waar per slot van rekening het merendeel der kredieten gevonden moest worden, grote ontsiening zou ontstaan, als Janssen niet tot president werd benoemd.<sup>16</sup> Men was daar kennelijk nog niet op de hoogte van Janssens besluit, maar evenmin had men vanuit Londen instructies ontvangen om een andere houding aan te nemen.

Kort voor het begin van de zitting van de ministerraad waarschuwden Zimmerman en Salter de kanselier voor een laatste maal dat de oplossing, waartoe de regering neigde, niet voldoende en weinig praktisch was. Seipel antwoordde dat in de Protocollen met geen woord gerept werd over de nationaliteit van de president en dat de regering dus in dit opzicht vrij was te beslissen.<sup>17</sup> De regering bleef de voorkeur geven aan haar eigen voorstel een landgenoot tot president te benoemen en een buitenlander uit te nodigen om de president bij te staan.

De minister van financiën, Viktor Kienbock, en de vice-kanselier, Felix Frank, hadden reeds een lijst opgesteld met kandidaten voor het presidentschap. De openbare mening zou ongetwijfeld Alexander Spitzmuller verkiezen, de gouverneur van de Oostenrijkse afdeling van de Oostenrijk-Hongaarse Bank. Maar in het buitenland werd hij beschouwd als de vertegenwoordiger bij uitstek van de inflatie-

politiek, daarom was hij minder geschikt Wieser, voormalig gezant te Praag, zou in Tsjecho-Slowakije een slechte keus gevonden worden, omdat hij gold als een exponent van de Duitsers Een benoeming van hem kon de onderhandelingen met Tsjecho-Slowakije bemoeilijken Het meest in aanmerking leken te komen Gustav Thaa, een functionaris op het ministerie van financiën, en Richard Reisch, oud-minister van financiën en nu vice-president van een van de belangrijkste Oostenrijkse banken, de *Bodenkreditanstalt* Met name Reisch zou in het buitenland een goede indruk maken Hij genoot bekendheid sinds de conferentie van Brussel en de Commissaris-Generaal kende hem, omdat Reisch voor Oostenrijk zitting had in het scheidsrecht voor de Burgenlandkweste waarvan Zimmerman de president was De kans bestond zelfs, zo deelde Seipel in de ministerraad mee, dat de vreemde mogendheden bij een benoeming van hem zouden afzien van de toevoeging van een buitenlander aan de bankleiding Na een lange discussie besloot het kabinet Reisch te benoemen en Albert Janssen uit te nodigen om tot het presidium van de Nationale Bank toe te treden De Commissaris-Generaal zou betrokken worden bij de vaststelling van de bevoegdheden van Janssen en de daaruit voortvloeiende veranderingen in het statuut van de Bank <sup>18</sup>

Mede gedwongen door de internationale verwickelingen nam de regering dus haar eigen voorstel aan tegen de wil van Londen en de Commissaris-Generaal in Op het moment dat het kabinetsberaad gaande was, moest er rekening gehouden worden met het toen geldende standpunt van Mussolini dat een Oostenrijker benoemd moest worden om te voorkomen dat een andere mogendheid, Engeland of nog erger Frankrijk, een belangrijke rol in Oostenrijk ging spelen Het was veel te riskant om de wil van de Duce te negeren, want Italië had in tegenstelling tot Engeland nog steeds niet de Protocollen van Genève geratificeerd en het moest ook nog het in 1922 beloofde voorschot ter beschikking stellen Daarnaast moest de Oostenrijkse regering de binnenlandse politieke verhoudingen zwaar laten meetellen Niet alleen had een coalitiepartner, de grootduitsers, zich verzet tegen de benoeming van een buitenlander, maar ook dreigde er een algemeen gevoel te ontstaan in Genève bedrogen te zijn Immers, Oostenrijk had aan alle verplichtingen, in de Protocollen genoemd, voldaan, maar de kredieten bleven uit De regering zou er weinig tegen in kunnen brengen, als de benoeming van een buitenlander dan zou worden opgevat als een nieuwe onderwerping aan vreemde mogendheden <sup>19</sup>

De ontstemming in Londen bleef niet uit Niemeyer deelde in een brief aan de Oostenrijkse gezant te Londen, Franckenstein, mee dat topbankiers in de City zeer verontrust waren En Norman, in hoge mate geknield door het feit dat zijn druk op Oostenrijkse bankiers weinig geholpen had, zocht zelf Franckenstein op om hem de moeilijkheden te schulderen, die Oostenrijk nu zou ondervinden bij de verwerving van de kredieten In de eerste dagen na 21 december werd nog de mogelijkheid overwogen om een buitenlander tot vice-president te benoemen, maar Norman wees dit als onvoldoende van de hand <sup>20</sup> Ook bij deze gelegenheid

bood Mussolini een extra-krediet aan als de vice-president dan een Italiaan zou worden.<sup>21</sup>

Tenslotte de reactie van Zimmerman die toch wel bewijst hoezeer hij achter het standpunt van Londen aanliep. Want bij zichzelf kon hij wel begrip opbrengen voor de moeilijkheden waarvoor de Oostenrijkse regering zich geplaatst had gezien, maar naar buiten uitte hij dezelfde kritiek als Norman had gedaan.<sup>22</sup>

## 2. DE WIJZIGING VAN DE STATUTEN VAN DE NATIONALE BANK

Na de zitting van de ministerraad op 21 december 1922 schreef Seipel aan de Commissaris-Generaal een brief waarin hij de genomen beslissing meedeelde en hem uitnodigde voor een beraad over de noodzakelijk geworden wijziging van de bankstatuten.<sup>23</sup> Men kan er slechts naar gissen waarom Zimmerman die uitnodiging kreeg. In de bankstatuten zou ruimte gemaakt moeten worden voor de buitenlander die ging optreden als vertrouweling van de bankierswereld, maar nergens is een aanwijzing te vinden dat het bepalen van die ruimte tot de competentie van de Commissaris-Generaal behoorde. Het lijkt aannemelijk, dat de regering Zimmerman uitnodigde om hem en via hem de mensen in Londen, en dan in het bijzonder Montagu Norman, mild te stemmen, nu aan hun wensen betreffende de persoon van de bankpresident niet tegemoet was gekomen. Anderzijds kan men zich afvragen of de regering wel een andere handelwijze had kunnen volgen. Met de organisatie van de lening als pressiemiddel achter de hand zou Norman via Zimmerman ongetwijfeld het recht hebben opgeëist om mee te praten. Uit de formulering van de uitnodiging aan Zimmerman is op te maken dat de regering ervan uitging dat de afbakening van de ruimte een zaak was, die alleen haar aanging, maar waarbij Zimmerman dan mocht adviseren. Het navolgende zal aantonen dat Zimmerman aanvankelijk naar eigen inzicht handelde, maar zich spoedig schikte naar de wensen van Londen en dat zelfs de regering niet onder de druk van Londen kon uitkomen.

Eind december vertoefde Janssen in Wenen en Zimmerman vroeg hem de wijziging van de statuten te helpen formuleren. Als richtlijn gaf Zimmerman aan dat de bankexpert over tenminste dezelfde macht behoorde te beschikken als de president en permanent in Wenen moest verblijven om de Commissaris-Generaal te informeren en te adviseren inzake de bankpolitiek.<sup>24</sup> Eenzelfde mening was Niemeyer toegedaan. Volgens hem moest het de president onmogelijk gemaakt worden te handelen zonder fiat van de expert. Iedere andere oplossing vond hij weinig zinvol en behoorde van de hand gewezen te worden.<sup>25</sup>

Op 5 januari 1923 had Janssen een eerste ontwerp klaar dat uitblonk in eenvoud, maar nauwelijks een omschrijving gaf van de bevoegdheden van de bankexpert. Zolang de Commissaris-Generaal in functie was, moest er bij de Nationale Bank een commissaris zijn die aangesteld en ontslagen werd door de Volkenbondsraad.

Zijn bevoegdheden waren gelijk aan die van de staatscommissaris bij de Bank. Bij een meningsverschil tussen hem en de Bank besliste de Commissaris-Generaal. Tegen deze beslissing was beroep mogelijk bij de Volkenbondsråd.<sup>26</sup>

Zimmermans voorstel week in vele opzichten af van dat van de Belg en was ook veel concreter. De commissaris, een man van groot aanzien in de internationale financiële kringen, zou niet benoemd worden door de Volkenbondsråd, maar door de president van Oostenrijk op voorstel van de Commissaris-Generaal. De commissaris moest het hele bankbeheer controleren. Alle werknemers bij de Bank waren verplicht om hem de gewenste inlichtingen te verschaffen. De directeur-generaal moest van ieder rapport, bestemd voor de president, een exemplaar aan de commissaris geven en hem en de president inlichten over alle voorstellen van het directorium aan de bankraad. Daarnaast wilde Zimmerman dat de commissaris iedere bijeenkomst van de algemene vergadering, van de raad en van het directorium kon bijwonen. Was hij aanwezig geweest, dan moesten de notulen mede door hem gearresteerd worden. Verder moest hij vergaderingen bijeen kunnen roepen. Zimmerman wilde hem ook het recht van veto toekennen tegen de besluiten van de algemene vergadering, van de raad en van het directorium. Maakte hij er gebruik van, dan besliste de Commissaris-Generaal in de hangende kwestie en zo deze zich niet competent achtte, de Volkenbondsråd. Behalve een beslissing nietig verklaren moest de commissaris ook besluiten kunnen opschorten. De functie liep, overeenkomstig het voorstel van Janssen, tegelijk met die van de Commissaris-Generaal ten einde.<sup>27</sup>

Beide ontwerpen vormden het gespreksthema tijdens een onderhoud van de minister van financiën met de Commissaris-Generaal en Janssen. Kienböck verzocht op enkele punten om wijzigingen. Zo werd als derde mogelijkheid toegevoegd dat de Commissaris-Generaal zelf de benoeming zou verrichten. Inzake de informatieplicht gingen Zimmerman en Janssen akkoord met de formulering dat alle contact van de commissaris met de ambtenaren via de directie zou lopen en dat de commissaris de directie op de hoogte zou houden van zijn stappen. Het vetorecht, dat Kienböck ongewenst vond, werd in die richting gewijzigd dat de commissaris er alleen gebruik van kon maken bij besluiten die naar zijn mening de uitvoering van de grondgedachte van de Geneefse Protocollen in gevaar brachten. De mogelijkheid dat de Volkenbondsråd in die gevallen de beslissing nam, verviel; er zou anders een te grote vertraging in de bankzaken optreden. De duur van de functie wilde Kienböck beperkt zien tot één jaar, maar Zimmerman en Janssen maakten hem duidelijk dat die termijn alleen ter sprake was gekomen bij de benoeming van de president en nu niet opging. Om de statutenwijziging in Oostenrijk aanvaardbaar te maken hadden zij er geen bezwaar tegen dat de regering voorlopig zou spreken van een benoeming voor één jaar. Om dezelfde reden zou de wijziging voorgesteld mogen worden als voorwaarde voor het succesvol totstandkomen van de lening.

In de ministerraad van 9 januari bracht Kienböck verslag uit van het onderhoud. Seipel had, gezien zijn reactie, er kennelijk niet op gerekend dat Zimmerman de

zaak zo serieus zou aanpakken. De kanselier stelde namelijk als regeringsstandpunt voor dat er alleen met de Volkenbondsraad verder onderhandeld kon worden. De regering was immers alleen gebonden aan de in de Protocollen genoemde verplichtingen en verschillende door Zimmerman naar voren gebrachte punten, zoals de actieve rol van de Commissaris-Generaal en de Volkenbondsraad, waren niet af te leiden uit de Protocollen. De overeenkomst van 4 oktober 1922 moest dus gewijzigd worden, meende Seipel. Wel kon hij akkoord gaan met de voorgestelde bevoegdheden van de commissaris en de door Kienböck bereikte wijzigingen en gaf als zijn persoonlijke mening te kennen dat de benoeming van de commissaris door de Commissaris-Generaal in overleg met de regering, dus eigenlijk het voorstel van Kienböck, de voorkeur verdiende; Zimmermans plan zou een grondwetswijziging onvermijdelijk maken, zo concludeerde de kanselier.<sup>28</sup> Dit standpunt werd door het hele kabinet zonder discussie overgenomen. Nog dezelfde dag lichtte Kienböck de Commissaris-Generaal in.<sup>29</sup>

Zimmerman vond het allerminst aantrekkelijk de kwestie voor de Volkenbondsraad te brengen. Hij verwachtte er alleen maar moeilijkheden van met de financiële centra in het buitenland. De regering zou wel bijdraaien, dacht hij, als Londen zijn standpunt maar steunde.<sup>30</sup> Dat gebeurde ook, alleen in een andere vorm dan hij gehoopt had. Op 13 januari vond er te Londen een bespreking plaats, waarbij onder anderen de plaatsvervangend gouverneur van de Bank van Engeland, Niemeyer, Salter en Strakosch aanwezig waren. Janssen en Jan van Walré de Bordes, een van Zimmermans medewerkers te Wenen, die beiden in verband met de lening-onderhandelingen in de Britse hoofdstad vertoefden, woonden eveneens de bespreking bij. Ook hier kwam men tot de bevinding dat het hoogst onwenselijk was dat de Volkenbond iets met de zaak te doen zou krijgen. Op meer dan deze uitspraak had Zimmerman niet gerekend, maar de vergadering nam ook zijn voorstel onder de loupe. Men achtte het van wezenlijk belang dat de commissaris, die beter aangeduid kon worden als *Conseiller*, niet onder formeel toezicht van de Commissaris-Generaal stond. Laatstgenoemde kon immers in de eerste plaats beschouwd worden als een vertegenwoordiger van de regeringen, terwijl de adviseur werd aangesteld om de bankiers terwille te zijn. Verder werd betwijfeld of het toekennen van het vetorecht wel verstandig was. De adviseur kreeg er meer macht door dan de president, terwijl de voorkeur uitging naar gelijkheid van macht. Beter was het om de verplichting op te nemen dat alle door de president te tekenen stukken eveneens door de adviseur ondertekend moesten worden. Ook prefereerde men dat de bankraad besliste bij verschil van mening tussen adviseur en president; in geval de raad niet tot een besluit kon komen, zou toegevendheid van de president en de adviseur onder morele druk van de Commissaris-Generaal wel de oplossing brengen. De benoeming tenslotte moest geschieden door de regering op voorstel van de Commissaris-Generaal.<sup>31</sup>

Wat was de reden van de mensen in Londen om de invloed van de Commissaris-Generaal in deze zoveel mogelijk uit te sluiten? Men was van mening dat de

adviseur geen politieke figuur mocht zijn en zelfstandig moest kunnen optreden, dus niet in opdracht van een buitenstaander: de Commissaris-Generaal, de Oostenrijkse regering of de Volkenbond. Het behoorde immers tot de eigenschappen van financiers inmenging in bankzaken door regeringen en uit politieke hoek te wantrouwen.<sup>32</sup>

Op 17 januari overhandigde Zimmerman de Oostenrijkse minister van financiën een nieuw ontwerp waarin de richtlijnen van Londen, die voor hem een min of meer dwingend karakter hadden, verwerkt waren. Nu werd ook weer uitdrukkelijk bepaald dat de functie tegelijk met die van de Commissaris-Generaal zou eindigen. Zimmerman maakte Kienböck duidelijk dat noch bij hem noch bij de Volkenbond protesten tegen de besluiten van de adviseur konden worden ingediend. Een causale samenhang tussen de wijziging van de bankstatuten en de verwerving van de buitenlandse kredieten achtte hij niet meer aanwezig, waarschijnlijk omdat Londen zo duidelijk zijn standpunt te kennen had gegeven.<sup>33</sup>

Op diezelfde 17e januari beraadde het Oostenrijkse kabinet zich over het nieuwe ontwerp. Weinig verrassend was de verklaring van Reisch die de ministerraad bijwoonde. Hij vond dat de president volgens het laatste ontwerp onder curatele geplaatst werd en dat een dergelijke positie voor hem onaanvaardbaar was. De adviseur moesten alle plannen worden voorgelegd en met de uitvoering ervan behoorde men te wachten totdat deze zijn standpunt bepaald had en dat terwijl de meeste bankzaken vertraging niet duldden. Ook de regering zou in moeilijkheden komen, want deze statutenwijziging zou nooit een meerderheid in de algemene vergadering van de Nationale Bank krijgen. Onder de gegeven omstandigheden was het veel logischer dat een buitenlander tot president benoemd werd dan naast de president een buitenlander te plaatsen die veel meer rechten had en de president eigenlijk overbodig maakte. Reisch was gaarne bereid zijn functie ter beschikking te stellen. Een aftreden van Reisch kon om politieke redenen niet in overweging genomen worden, zo oordeelde Seipel. Besloten werd dat de regering de kwestie opnieuw met de Commissaris-Generaal en in Londen zou gaan bespreken.<sup>34</sup>

Een reconstructie van de daaropvolgende onderhandelingen is bij gebrek aan voldoende gegevens niet meer mogelijk. Vaststaat echter dat Kienböck te Londen een onderhoud had met Niemeyer waarbij de minister enige wijzigingen aangebracht wist te krijgen. De president van de Nationale Bank zou een overeenkomst sluiten met de adviseur over de gevallen waarin deze zijn goedkeuring moest geven aan besluiten van de bankleiding. De overeenkomst mocht pas dan gesloten worden, als de adviseur zich op de hoogte had gesteld van de gang van zaken bij de bank. Waren er moeilijkheden bij de redactie ervan, dan zou de Commissaris-Generaal als scheidsrechter optreden. Daarnaast werd de adviseur een zwijgplicht opgelegd.<sup>35</sup> De overeenkomst tussen de adviseur en de president van de Bank werd getekend op 27 juli 1923 en bleef tot het najaar van 1925 geheim. De toestemming van de adviseur moest vooraf verkregen worden, als het kwesies betrof die betrekking hadden op de verhouding tussen de Bank en de regering; op financiële zaken met



de staat, de deelstaten en de gemeenten of hun ondernemingen; en op beslissingen die met de uitvoering van de Protocollen samenhangen of daarop invloed konden uitoefenen.<sup>3 6</sup>

Op 9 maart keurde de ministerraad het wetsontwerp goed, waarin de wijziging van het Bankstatuut geregeld was.<sup>3 7</sup> De vertaling van het woord *Conseiller* leverde nog enige moeilijkheden op. *Beirat* kwam niet in aanmerking, omdat met dit woord over het algemeen een lichaam bedoeld werd. De bankleiding had bezwaar tegen *Sachverständiger*, omdat deze benaming de indruk wekte dat men zelf niet ter zake kundig was. Op voorstel van Zimmermann werd toen het woord *Berater* gekozen.<sup>3 8</sup>

De algemene vergadering van de Nationale Bank nam met overgrote meerderheid de wijziging aan. De tegenstemmers voerden voor hun houding overbekende motieven aan. Edmund Palla, secretaris van de *Arbeiterkammer*, zei: "Die Arbeiter und Angestellten verfolgen den Einfluss des Auslandes auf die wirtschaftlichen Verhältnisse Österreichs mit grossem Misstrauen und sind der Meinung, dass die Zuziehung eines ausländischen Kontrollors der Würde eines souveränen Staates widerspricht und mit sachlichen Motiven nicht begründet werden kann. Sie haben sich unter Protest damit abgefunden, dass ein Vertrauensmann des Völkerbundes und der ausländischen Regierungen als Generalkommissär auf die österreichische Verwaltung einen bestimmenden Einfluss ausübt, sie können sich aber nicht damit abfinden, die gesamte Volkswirtschaft der Kontrolle und dem Einfluss des ausländischen Kapitals zu unterwerfen." De andere tegenstemmen kwamen van de Italiaanse aandeelhouders, wier afgevaardigde, Mylius, verklaarde de noodzaak van een benoeming van een adviseur niet te zien. De onafhankelijkheid en waardigheid van de Bank werd er door geschaad. Ook president Reisch verheelde niet bezwaren te hebben. De beperkingen, die de bankleiding kreeg opgelegd, konden het zelfstandigheidsgevoel kwetsen. Hij sprak de stellige verwachting uit, dat de Oostenrijkers in staat waren om de Nationale Bank volgens de statuten op eigen gelegenheid te beheren. Maar men mocht zich niet verzetten tegen de wensen van het buitenland, nu er druk onderhandeld werd over de grote lening.<sup>3 9</sup>

In de Nationale Raad herhaalde Otto Bauer de woorden, die zijn partijgenoot Palla in de algemene vergadering van de Nationale Bank uitgesproken had. Hij wees erop dat men voor de verwerving van de buitenlandse kredieten in de eerste plaats de Protocollen had moeten aanvaarden. Om in het bezit te komen van de toegezegde gelden moest nu aan een nieuwe voorwaarde voldaan worden, die de zelfstandigheid van de staat verder beperkte. Wat zou men in de toekomst nog allemaal gaan eisen? Hoe lang zou het nog duren eer de Republiek helemaal aan het buitenland was onderworpen?<sup>4 0</sup>

Wilhelm Ellenbogen, die ook namens de socialistische partij in de Nationale Raad het woord voerde, vestigde er de aandacht op dat de *Berater* een heel bijzondere taak was toebedacht. "Je mehr sich unsere Volkswirtschaft entwickelt, je mehr unser Industrialismus sich ausdehnt, je mehr er also die Gefahr einer den Weltmarkt bestreichenden Industrie für die anderen Staaten in sich bergen wird, um so

mehr wird dieser Berater seine Funktion darin zu erblicken haben, jede weitere Entfaltung zu unterbinden und die Kreditpolitik, die Geldpolitik der Bank so einzurichten, dass die anderen Staaten nicht darunter leiden." In het verleden had het kapitalisme, gedreven door concurrentie en ijverzucht, oorlogen uitgelokt waarbij de ene groep kapitalisten het doel bereikte in het graf van de andere. Maar nu men heeft ingezien dat een oorlog alle partijen schade berokkent, streeft men het doel langs vreedzame weg na. "Man setzt sich bloß einen Mann, einen Berater in das Hauptinstitut der Volkswirtschaft, in die Notenbank, der schnüffelt und spioniert ... in alle Einzelunternehmungen hinein. Wir wissen ja, dass jedes Privatunternehmen technische, kommerzielle und andere Betriebsgeheimnisse hat, in die die Konkurrenz nicht hineinsehen darf, wenn das Unternehmen sich soll entfalten können. Aber gerade das wird jetzt geschehen, jeder kleinste Unternehmung wird sowie sie in Beziehungen zur Notenbank tritt — und das is ja kaum zu vermeiden, wie die Herren wissen —, nun von dem Herrn Berater kontrolliert werden. Nicht um eine Kontrolle der Notenbank handelt es sich, sondern um eine Kontrolle der Volkswirtschaft als Gesamtheit und um eine Kontrolle unserer Privatunternehmungen im besonderen." De beschuldigingen van economische spionage was ook geuit in industriële kringen, onder andere in Stiermarken. En de *Deutschösterreichische Tageszeitung* had, wist Ellenbogen nog te melden, onder de kop *Wirtschaftsspionage* "diesen Berater ... in Grund und Boden verdonnert".<sup>41</sup>

Niet alleen het met de grootduitse partij sympathiserende blad had zich gekeerd tegen de adviseur, ook in andere regeringsgezinde bladen, waaronder de *Neue Freie Presse*,<sup>42</sup> waren harde noten gekraakt. Maar deze oppositie moest beperkt blijven tot woorden. Of de regeringspartijen in het parlement wilden of niet, voorstemmen moesten zij. Zij konden immers niet het risico lopen dat door hun houding het totstandkomen van de lening in gevaar gebracht werd. De socialisten daarentegen veranderden hun houding niet en stemden tegen.

Omdat de Commissaris-Generaal na twee jaar niet verdwenen was, bleef de adviseur automatisch in functie. En toen de Volkenbondsraad in september 1925 besloot de door de Commissaris-Generaal uitgeoefende controle in de loop van 1926 op te heffen, werd zelfs bepaald dat de adviseur nog drie jaar na het vertrek van de Commissaris-Generaal in functie moest blijven. Dit bracht natuurlijk opnieuw een verandering van de bankstatuten met zich mee. De procedure rond de benoeming en de duur van het verblijf van de adviseur werden aan de nieuwe omstandigheden statutair aangepast. Tevens werd van de gelegenheid gebruik gemaakt om de afspraak van 27 juli 1923 tussen de adviseur en de president van de Nationale Bank in de statuten vast te leggen.<sup>43</sup>

In de algemene vergadering van de Nationale Bank, waar de wijziging op 4 november 1925 ter sprake kwam, was Edmund Palla opnieuw een van de weinigen, die zich verzetten. De reden voor zijn oppositie lag, evenals bij vroegere gelegenheden, in de angst voor afhankelijkheid van het buitenlandse kapitaal, waardoor het voeren

van een zelfstandige economische politiek onmogelijk zou worden. Op Palla's verzoek werd voor de eerste maal de overeenkomst van juli 1923 in de openbaarheid voorgelezen.<sup>44</sup> De Nationale Raad schonk niet veel aandacht aan de kwestie. Slechts in de financiële commissie kwam het tot een debat waaraan Bauer en de kanselier als enigen deelnamen.<sup>45</sup>

### 3. DE BENOEMING VAN DE BUITENLANDSE ADVISEUR BIJ DE NATIONALE BANK

Bij de wijziging van de bankstatuten was de rol van Zimmerman beperkt gebleven. Aanvankelijk had hij wel een gedetailleerd voorstel uitgewerkt, maar dat was door Londen – dat wil zeggen: de Engelse leden van het Financieel Comité en van het Volkenbondss Secretariaat en vooral de leiding van de Bank van Engeland met gouverneur Norman voorop – op de wezenlijke punten veranderd. Bij de benoeming van de adviseur zou Zimmerman wellicht minder afhankelijk van Londen kunnen optreden. Volgens de bankstatuten immers moest de Commissaris-Generaal een voordracht van kandidaten bij de regering indienen. Maar ook hier zou Zimmerman weer in ruime mate de invloed van Londen ondergaan.

Toen de Belg Albert Janssen halverwege de maand december weigerde president van de Oostenrijkse Nationale Bank te worden, ging men in Genève op zoek naar een andere kandidaat; men vond die in de Zwitser Charles Schnyder von Wartensee.<sup>46</sup> Deze was reeds meer dan twintig jaar actief in bankzaken en beschikte door zijn verblijf in Italië, Engeland, Nederland en Noord- en Zuid-Amerika over veel internationale ervaring. Nu was hij vice-president van de Zwitserse Nationale Bank te Bern. Hij gold meer als een diplomaat dan als een deskundige op het gebied van het geldwezen.<sup>47</sup>

In de vorige paragrafen is weergegeven, hoe de regering de benoeming van een buitenlander tot president wist te voorkomen en hoe haar voorstel om aan de Oostenrijkse president een buitenlander als adviseur toe te voegen werd verwezenlijkt. Het spreekt voor zich dat Janssen als eerste in aanmerking kwam voor het adviseurschap. Deze had laten weten een dergelijke functie wel te willen aanvaarden, omdat hij dan slechts enkele dagen per maand in Wenen behoefde te zijn. Zimmerman stond er echter op dat de adviseur permanent in de Oostenrijkse hoofdstad zou zijn en daardoor viel Janssen dus als kandidaat af. Stelde Zimmerman genoemde voorwaarde om voortdurend een expert in zijn buurt te hebben die hem kon adviseren, of om een benoeming van de Belg te voorkomen, wetend dat een permanent verblijf te Wenen voor Janssen onaanvaardbaar was? Er is reden om aan te nemen dat het laatste motief een belangrijke rol heeft gespeeld. Zoals nog zal blijken, maakte Zimmerman tegenover andere kandidaten niet zo'n punt van de eis van het permanent verblijf. Hij vond Janssen echter niet de meest geschikte persoon voor het adviseurschap. Zijn voorkeur ging uit naar zijn landgenoot Anton van Gyn, tijdens de oorlog minister van financiën van Nederland,

daarvoor thesaurier-generaal op het ministerie van financiën, daarna koninklijk commissaris bij de Nederlandse Bank, lid van de Tweede Kamer voor de Vrijheidsbond en hoogleraar in de economie te Leiden Zimmerman beschouwde hem als de meest op de voorgrond tredende kampioen van bezuiniging, een gezond geldwezen en een solide bankpolitiek <sup>48</sup> Voor Londen was Van Gyn ook wel aanvaardbaar, maar daar vreesde men van de kant van de Oostenrijkers moeilijkheden als een tweede Nederlander benoemd werd. Een neutrale figuur zoals Schnyder zou op minder verzet stuiten <sup>49</sup>

Van Oostenrijkse zijde kwam het voorstel dat Zimmerman iemand van zijn bureau als adviseur zou aanwijzen. Pierre Quesnay kwam daarvoor het meest in aanmerking. Internationaal gezien zou de keuze van een Fransman echter niet zo gelukkig zijn. In het geval dat iemand, bij voorkeur een lid van het Commissariaat-Generaal, de adviseur mocht vervangen, zou Janssen mitsdien toch nog als kandidaat behouden blijven. <sup>50</sup>

Zimmerman wees beide mogelijkheden van de hand en ging akkoord met de Zwitser. Vóór zijn eerste contact met de Commissaris-Generaal, begin februari, had Schnyder reeds gesproken met enkele ministers en de bankleiding te Wenen. Hem was toen te verstaan gegeven dat de benoeming van de adviseur door de krediteuren en de Commissaris-Generaal aan de Oostenrijkers was opgedrongen. Sprekende over het honorarium had men de indruk gewekt niet bepaald bereid te zijn een bedrag te betalen dat voor hem aantrekkelijk was. Reisch had laten merken zich persoonlijk gekwetst te voelen door de aanstaande benoeming. Schnyder ging uit Wenen vandaan met het gevoel dat van hem verwacht werd het toezicht zoveel mogelijk te beperken en zich zeker niet te bemoeien met de dagelijkse gang van zaken bij de bank. <sup>51</sup>

Hierin zag Zimmerman een duidelijke aanwijzing dat de Oostenrijkers van de adviseur wilden afkomen. <sup>52</sup> Daarom suggereerde hij de mensen in Londen Kienbock en Reisch, die in verband met de kredietonderhandelingen in de Britse hoofdstad verbleven, aan de vertegenwoordigers van de krediteuren het volgende schriftelijk te laten verklaren: zij zouden de benoeming van de adviseur op de vastgestelde voorwaarden niets in de weg leggen en alles in het werk stellen om de goedkeuring van de statutenwijziging door het parlement en de algemene vergadering van de Bank aanvaard te krijgen. Omdat de goedkeuring van de statutenwijziging veel tijd in beslag kon nemen, vond Zimmerman het bovendien gewenst een tijdslimiet te stellen en de regering te waarschuwen bij overschrijding van die limiet zolang geen geld meer te zullen vrijgeven tot de kwestie was geregeld. <sup>53</sup>

Inderdaad nam men in Londen het eerste deel van Zimmermans suggestie over. Kienbock en Reisch moesten tevens verklaren met de wensen van Schnyder ten aanzien van het salaris akkoord te gaan. Of Zimmerman de regering nog aan een tijdslimiet heeft gebonden, is niet duidelijk, in ieder geval had hij er wel de instemming van Londen voor. <sup>54</sup>

Hiermee was de weerstand van de Oostenrijkers gebroken en leek de benoeming

van Schnyder zo goed als zeker. Toch moesten nog allerlei andere hindernissen genomen worden. Op 20 februari meldde de *Neue Freie Presse* dat de aanstelling van Schnyder een voldongen feit was; hij zou slechts enkele maanden in functie blijven.<sup>55</sup> Dit bericht, dat door de Zwitserse pers werd overgenomen, was voor de persoon in kwestie een onaangename verrassing. Schnyder had namelijk zijn regering, die toestemming moest geven voor zijn vertrek, nog onkundig gelaten van de onderhandelingen met de Commissaris-Generaal. Met name het permanente verblijf in Wenen kon aanleiding zijn om hem niet te laten gaan. Toen Schnyder vermoedde dat de regering hem wel een tijdelijk verlof wilde toestaan, verzocht hij Zimmerman de bewuste voorwaarde te laten vallen.<sup>56</sup> Deze weigerde aanvankelijk, maar wilde, indien Schnyder het voor zijn toezegging noodzakelijk achtte, in een niet voor publikatie bestemde brief verklaren dat hij bijvoorbeeld voor zes maanden kon komen.<sup>57</sup>

Met tussenkomst van Drummond, de secretaris-generaal van de Volkenbond, wendde Zimmerman zich medio maart 1923 tot de Zwitserse regering en vroeg om een verlof van een half jaar voor Schnyder. Het antwoord luidde dat diens nieuwe functie voor de vervulling van zijn taak in Zwitserland te veel bezwaren met zich meebracht. De regering kon er niet mee akkoord gaan dat een Zwitser nieuwe functies aanvaardde en oude behield. Wel wilde zij een ontslag voor zes maanden overwegen.<sup>58</sup> Een ontslag zou Schnyder echter zwaar vallen, omdat hij dan een eervolle positie losliet om in ruil daarvoor in een vreemd land de ondankbare taak van controleur te vervullen. Desondanks wilde hij naar Wenen gaan.<sup>59</sup> Samen met Zimmerman zocht hij nu naar een oplossing. Hij bedong het recht om over een half jaar zijn oude functie weer op te nemen. De leiding van de Zwitserse bank vond dit echter weinig praktisch. Dankzij een interventie van Zimmerman en op diens verzoek ook van de Nederlandse gezant te Bern kon Schnyder midden mei toch het adviseurschap aanvaarden. Hij had in Zwitserland zijn ontslag ingediend en het recht verworven om in augustus over een al of niet terugkeren te beslissen.<sup>60</sup>

Eén aspect van de zaak is tot nu toe buiten beschouwing gebleven en wel de reactie van Italië. Evenals bij de presidentsbenoeming kantte Italië zich ook nu tegen de buitenlandse inmenging via de adviseur. Oostenrijk moest een vrij land blijven en mocht niet onder tweevoudige controle komen. Anders kon het even gemakkelijk als Turkije of Perzië een speelterrein worden voor de financiële belangen van de verschillende landen en een bron van uitbuiting door de buitenlandse kapitalisten.<sup>61</sup> Deze houding van Italië vloeyde voort uit achterdocht. De adviseur kon wel eens een extra sta-in-de-weg worden voor de Italiaanse aspiraties een overheersende rol in Oostenrijk te spelen.<sup>62</sup> In dit licht gezien is er alle reden om aan te nemen dat de afgevaardigde van de Italiaanse aandeelhouders, Mylius, in de algemene vergadering van de Nationale Bank op 13 april 1923 in opdracht van Rome tegen het voorstel tot statutenwijziging stemde.

Pantaleoni, die ditmaal meer namens zijn regering sprak dan als voorzitter van het Controle-Comité, deelde Zimmerman eind maart het Italiaanse standpunt mee. De

nieuwe lening had niets te maken met de constitutie van de Bank en de buitenlandse geldschueters, aan wier eisen reeds volledig was voldaan, hadden het recht niet om beslag te leggen op een centraal orgaan van Oostenrijks economisch leven <sup>63</sup> Zimmerman drong nu bij Niemeyer aan op een officiële verklaring dat de benoeming van de adviseur een absolute voorwaarde was van de City van Londen <sup>64</sup> Dit gebeurde, met als resultaat dat de Italiaanse regering haar oppositie staakte. Maar via een achterdeur probeerde zij de zaak toch nog te laten mislukken. Mussolini sprak zich uit tegen de persoon van Schnyder, die in zijn ogen anti-Italiaans was. Zimmerman liet daarop Pantaleoni weten dat Italië Schnyder niets aanging, waarop Pantaleoni antwoordde dat deze dan ook de Commissaris-Generaal niets aanging <sup>65</sup> De Italiaanse gezant te Bern probeerde de Zwitserse regering ertoe te bewegen Schnyder van zijn voornemen af te brengen. Dit lokte een protest uit van Engeland bij de Italiaanse en Zwitserse regering. De benoeming van de adviseur was een zaak waar regeringen zich buiten moesten houden <sup>66</sup>

De benoeming van een andere persoon, waartoe Zimmerman wel bereid was, zou een vertraging van vijf à zes weken opleveren. Maar Norman had zich hiertegen verzet, omdat de lening in zijn ogen stond of viel met een snelle afwikkeling van de kwestie, bovendien vond hij dat de onderhandelingen met Schnyder te ver gevorderd waren om nog iemand anders te polsen en dat er op dat moment geen betere kandidaat gevonden kon worden. Dus, concludeerde Zimmerman, hij zou de lening ernstig in gevaar brengen door Schnyder te laten vallen <sup>67</sup> De regering te Bern verzekerde dat Schnyder een volstrekt neutrale houding zou aannemen. Zelf gaf Schnyder aan Zimmerman schriftelijk de verklaring zich uitsluitend te zullen laten leiden door technische motieven, welke verklaring hij in het openbaar door middel van een interview in de *Neue Freie Presse* herhaalde <sup>68</sup> Van Schnyders schriftelijke belofte stelde Zimmerman Orsini-Baroni op de hoogte. Bovendien bood hij Italië, zoals reeds in hoofdstuk V § 6b is vermeld, de gelegenheid om zich ook rechtstreeks met Oostenrijkse zaken te bemoeien. Een Italiaanse ingenieur zou een studie mogen maken over de Oostenrijkse waterkrachtwerken <sup>69</sup>

Met dit aanbod stelde Mussolini zich tevreden, hij liet zijn bezwaren tegen de persoon van Schnyder vallen <sup>70</sup> Zo kon de regering te Wenen op 18 mei 1923 haar goedkeuring hechten aan de benoeming van Schnyder die de volgende dag door de Oostenrijkse president bekrachtigd werd <sup>71</sup>

In september 1923 bood de Zwitserse Nationale Bank Schnyder met ingang van 1 december 1923 opnieuw het vice-presidentschap aan. De Bondsraad, die deze benoeming moest bekrachtigen, wilde de datum wel verschuiven, mits meegedeeld werd dat zijn aanwezigheid te Wenen nog gewenst was <sup>72</sup> Zo kon Schnyder tot 1 januari 1924 blijven, nadat Zimmerman, Norman en het *Foreign Office* hierom gevraagd hadden <sup>73</sup>

Omdat het geen eenvoudige zaak zou zijn snel een opvolger te vinden, probeerde Schnyder begin december op verzoek van Zimmerman van zijn werkgevers in

Zwitserland een kort onbetaald verlof gedurende de eerste helft van 1924 te knijgen om in Wenen te helpen bij het opstellen van de balans en het jaarverslag van de Bank. Ook Seipel drong daartoe bij de bevoegde instanties aan. Het verlof werd toegestaan.<sup>74</sup>

Zimmerman had nog wel geprobeerd om Schnyder definitief in Wenen te houden, maar deze durfde niet het risico te lopen na de opheffing van de controle, die toen nog over een jaar verwacht werd, zonder functie te geraken. Hij verklaarde zich bereid om vanuit Bern, voor zover hem dat mogelijk werd gemaakt, zich tot de komst van zijn opvolger bezig te houden met de aangelegenheden van de Nationale Bank. Zijn ontslag met ingang van 1 januari 1924 werd formeel nog niet ter kennis genomen. Voorlopig zou hij beschouwd worden als een "adviseur met verlof".<sup>75</sup> Aan de relatie van Schnyder met de Nationale Bank kwam op enigszins vreemde wijze een einde. Half maart 1924 liet Reisch zich in een aandeelhoudersvergadering ontglippen dat Schnyder vanuit Bern zijn functie verder uitoefende.<sup>76</sup> Toen deze uitslating door de Zwitserse pers werd opgemerkt, kreeg Schnyder kritiek te verduren van de leiding van de Zwitserse bank als privé-persoon was hij vrij rapporten uit te brengen en adviezen te geven, maar dan wel zo dat zijn verantwoordelijkheid als vice-president niet in het geding kwam en zijn activiteit niet in de openbaarheid besproken werd. Schnyder zag zich hierdoor genoopt Zimmerman te verzoeken voortaan alle correspondentie naar zijn privé-adres te sturen en in de maandelijksse rapporten aan de Volkenbondsråd zijn naam niet meer te noemen.<sup>77</sup> Zimmerman meende echter Schnyders werkzaamheden niet als een soort vrijetijdsbesteding te mogen beschouwen. Zolang Schnyder nog adviseur was, nam hij een officiële positie in, had het verkeer met de Commissars-Generaal een ambtelijk karakter en moest zijn naam in de openbaarheid genoemd kunnen worden. Het voortbestaan van de provisionische regeling leek Zimmerman niet langer houdbaar en hij vroeg Schnyder daarom een definitieve beslissing te nemen.<sup>78</sup> Omdat Schnyder niet op Zimmermans voorwaarden kon ingaan, verzocht hij de Oostenrijkse regering begin mei het in december 1923 ingediende ontslag nu definitief te aanvaarden.<sup>79</sup> Een opvolger was er niet en op dezelfde dag dat Schnyder het verzoek aan de regering deed, leed de zoveelste poging van Zimmerman om in de vacature te voorzien schupbreuk.

Zimmerman was al vanaf december 1923 op zoek naar een nieuwe adviseur. De benoeming van een Nederlander of iemand van de grote mogendheden leek hem minder welkom, de bezwaren van Londen indertijd indachtig, omdat dit in Oostenrijk of elders bepaalde gevoelens kon kwetsen. Hij zag liever weer iemand uit Zwitserland, bij voorkeur uit het duitstalige gebied, of uit Scandinavië. Zelf dacht hij aan Heinrich Kundert, oud-president van de Zwitserse Nationale Bank, en aan de directeur van de *Schweizerische Kreditanstalt* in Zunch, Johr, maar hij koesterde omtrent hun bereidwilligheid geen hoge verwachtingen. Het zou wel erg moeilijk worden iemand te vinden die zowel praktisch als theoretisch goed onderlegd was en bij wie niet, zoals bij Schnyder het geval was, de wetenschappelijke

aanpak ontbrak En voor menigeen zou het wel een bezwaar zijn om een functie te ruilen voor een positie die niet van lange duur kon zijn <sup>80</sup>

Omdat men in Londen geen bezwaar maakte tegen Kundert<sup>81</sup> – hij bezat evenals Jahr in Zwitserland een grotere reputatie dan Schnyder<sup>82</sup> – werd deze het eerst gepolst Zimmerman schreef hem dat, als hij tevens zijn werkzaamheden in Zwitserland wilde voortzetten, over het permanente verblijf te Wenen wel was te praten Maar Kundert weigerde om gezondheidsredenen met zijn eenenzeventig jaren voelde hij zich te oud <sup>83</sup>

Omdat Jahr te jong scheen en waarschijnlijk over te weinig prestige tegenover Reisch c s beschikte,<sup>84</sup> werd Alfred Sarasin gevraagd, de president van de vereniging van Zwitserse bankiers en een van de leden van de in de herfst van 1922 te Wenen verblijvende Provisonsche Delegatie van de Volkenbond Deze wilde echter zijn bezigheden in Zwitserland niet afbreken Achteraf bleken Norman, Strakosch en Niemeyer bezwaren tegen hem te hebben, een benoeming zou dus bij voorbaat uitgesloten zijn geweest <sup>85</sup>

Noodgedwongen wendde Zimmerman zich nu tot Jahr, maar ook zonder resultaat Zijn werkzaamheden bonden hem te veel <sup>86</sup>

Omdat Wallenberg, een van de trustees, geen geschikte persoon uit een van de Scandinavische landen kon aanwijzen, probeerde Zimmerman het bij Rudolf de Haller, directeur van de Handelsbank te Bazel, wiens naam hij met nog enige andere had opgekregen van Sarasin Maar De Haller meende te weinig ervaring te hebben en geen autoriteit te bezitten tegenover de Volkenbond en de Oostenrijkse Nationale Bank <sup>87</sup>

De tijd begon te dringen Schnyder had zijn dienstverband met Wenen inmiddels verbroken Slechts één mogelijkheid bleef over en die was dat Zimmerman zich toch wendde tot zijn landgenoot Anton van Gyn, die hij al vanaf het begin graag in Wenen had gezien Deze werd voorlopig voor drie maanden uitgenodigd, op voorwaarde dat hij onmiddellijk naar Wenen kwam Weigerde Van Gyn hij had dezelfde post in Boedapest afgewezen, omdat hij daar niet wilde wonen – dan zou Zimmerman aan Norman vragen een functionaris van de Bank van Engeland aan te wijzen Van Gyn had echter niet veel bedenktijd nodig Hij stopte met college geven en brak zelfs zijn parlementaire werk af Op 13 mei begon hij de werkzaamheden te Wenen <sup>88</sup>

Uit pure noodzaak koos Zimmerman tenslotte voor de oplossing die hij aanvaankelijk in verband met de te verwachten reacties van de hand had gewezen De Zwitsers, die waren gepolst, voerden bijna allemaal als bezwaar aan dat zij naar Wenen moesten verhuizen Maar Zimmerman wilde hierover wel praten Met Schnyder was er immers ook een modus vivendi gevonden De enige met wie hij over de door hem zelf gestelde voorwaarde niet wilde onderhandelen, was de Belg Albert Janssen, maar die vond hij dan ook minder geschikt als adviseur Met Van Gyn ging hij zelfs zover dat deze slechts voor drie maanden naar Wenen behoefde te komen Het feit dat Van Gyn een landgenoot van de Commassaris-Generaal was, nep tegen



de verwachting in nauwelijks weerstanden op, wanneer men tenminste afziet van deze passage in de *Arbeiterzeitung* "Man wurde ein Versaumnis begehen, wenn man unterliesse, den Verdacht auszusprechen, dass mit der Nominierung vor allem einem Bekannten des Herrn Zimmerman eine fette Sinekure zugeschanzt werden soll Dieser Berater bezieht nämlich als Gehalt bei der Bank mehr als selbst der Präsident, warum sollte der Herr Generalkommissar diese Möglichkeit nun brach liegen lassen ?" 89

Toen Seipel de benoeming in de Nationale Raad bekend maakte, greep Bauer de kans om opnieuw van leer te trekken tegen het adviseurschap De activiteit van Schnyder was onopgemerkt gebleven en had weinig kwaads veroorzaakt, alleen de uitgavenpost van de Nationale Bank was nodeloos belast Niemand had gemerkt dat zijn vertrek de bankpolitiek zou hebben beïnvloed De Bank, die zeker schuld droeg aan de op dat moment woedende economische crisis, moest op zakelijke wijze met raad worden bijgestaan, maar niet door een buitenlander die noch de belangen van de Oostenrijkse economie diende noch Oostenrijk werkelijk kende Zonder de buitenlandse adviseur had de Nationale Bank een verstandige monetaire politiek opgebouwd, maar gefaald in de regulering van de geldmarkt Zij had de kapitaalvoorziening voor de industrie niet vergemakkelijkt en de speculatie niet verhinderd Het was de taak van de staatscommissaris, aldus Bauer, om de Bank op de goede weg te helpen, maar niet van de adviseur die slechts uit was op de handhaving van de status quo In plaats van de controle zo snel mogelijk te doen verdwijnen versterkte de regering de internationale controle door de nieuwe benoeming die geenszins noodzakelijk was Bauer bestreed de opvatting dat de regering verplicht was tot benoeming over te gaan zodra de Commissaris-Generaal iemand had voorgedragen als adviseur Of er behoefte bestond aan een adviseur moest, zo meende Bauer, de regering uitmaken Kienbock beschouwde het echter als een grote fout, indien de regering zich had verzet tegen een nieuwe benoeming Juist nu in het buitenland overdreven en onjuiste mededelingen verspreid werden over de crisis en de rol van de regering en de Nationale Bank daarbij, was een deskundige waarnemer uit het buitenland bij de Nationale Bank des te meer op zijn plaats om te voorkomen dat het vertrouwen van het buitenland in de Oostenrijkse economie zou afnemen 90

Was de aanwezigheid van Schnyder inderdaad weinig opvallend geweest, Van Gyn deed veel meer van zich spreken Aanvankelijk maakte hij een goede indruk op Norman, die vond dat Van Gyn "evidently has ability, strength and knowledge he has gained experience" De gouverneur zag zelfs graag een permanente benoeming van de Nederlandse hoogleraar, want dat zou het door de crisis van het voorjaar 1924 geschokte vertrouwen in het buitenland helpen herstellen 91 Deze mening over de nieuwe adviseur veranderde enige maanden later, toen bleek dat Van Gyn zeer gemakkelijk van het Londense standpunt kon afwijken Hierop wordt nog teruggekomen

Na de periode van drie maanden die hij achtereen in Wenen had doorgebracht,

dacht Van Gyn erover om met zijn werkzaamheden bij de Nationale Bank te stoppen Zijn ambtelijke en parlementaire bezigheden in Nederland vergden zeer veel tijd Bovendien voelde hij zich niet geheel tevreden, deels omdat hij nagelaten had zich te installeren op een wijze die hem een verblijf in de Oostenrijkse hoofdstad aantrekkelijk kon maken, deels omdat hij de vreemde talen niet voldoende beheerste om daarvan steeds het nodige profijt te kunnen trekken Als mogelijke opvolger schoof hij de oud-minister van financiën van Nederland, Dirk Jan de Geer, naar voren – een keuze waarmee ook Zimmerman zich zou kunnen verenigen <sup>92</sup>

Door toedoen van de delegatie van het Financieel Comité, die eind augustus 1924 naar Wenen was gekomen, werd het volgende compromis gevonden Van Gyn zou de functie van adviseur blijven uitoefenen, maar tegelijkertijd zijn werkzaamheden in Nederland hervatten, hij zou proberen zo vaak mogelijk naar Wenen te komen Tot oktober 1925 reisde hij veertien maal op en neer <sup>93</sup>

In september 1925 besloot de Volkenbondsraad dat de adviseur nog gedurende drie jaar na het vertrek van de Commissaris-Generaal, dat bepaald werd op medio 1926, in functie moest blijven Dit besluit was voor Van Gyn reden om zijn ontslag in te dienen Zijn plichten in de Tweede Kamer, in het bijzonder in een kleine partij die niet op de achtergrond wilde blijven, waren van dien aard dat hij tot hooguit juli 1926 de functie in Wenen kon waarmaken Bovendien trok hem een verhuizing naar Wenen voor enige jaren allerminst aan Het heen en weer gereis vond zijn vrouw eveneens onaangenaam en zij klaagde nu al te veel alleen te zijn Van Gyn zelf twijfelde tenslotte aan het bestaansrecht van het adviseurschap Het kon voor hen die de kredieten verleend hadden, inderdaad van belang zijn dat er in Wenen nog een buitenlandse "dwarskyker" aanwezig was, maar zolang de tegenwoordige mensen in de bankleiding zaten, hoefde het voor hem niet <sup>94</sup>

Wie werd Van Gyns opvolger? Het lag voor de hand dat deze uit Engeland zou komen Immers Norman was bezig de centrale banken in Europa zoveel mogelijk te binden aan de Bank van Engeland In het verleden hadden zich echter enkele heftige botsingen voorgedaan tussen hem en Reich die niet voetstoots het Engelse gedragspatroon wilde overnemen In de volgende paragraaf worden daarvan enkele voorbeelden gegeven Norman hoopte via een Engelse adviseur de Oostenrijkse Nationale Bank beter in het gareel te kunnen laten lopen <sup>95</sup> De ontslagaanvraag van Van Gyn was daarom zeer welkom Bovendien keek men in Engelse bankierskringen al geruime tijd uit naar een persoonswisseling, omdat Van Gyn zich, behoudens in het begin van zijn adviseurschap, steeds aan de zijde der Oostenrijkers had geschaard wanneer de Weense bankleiding een andere weg wilde inslaan dan de Engelse Zimmerman had niet nagelaten de ontslagaanvraag ter bevoegde plaatse te signaleren en toen Van Gyn begin oktober enigszins onverwachts zijn bereidheid te kennen gaf om toch zijn domicilie voor drie jaar naar Wenen te verplaatsen, kreeg hij te horen dat met deze mogelijkheid geen rekening meer gehouden kon worden <sup>96</sup>

Een maand later droeg Niemeyer met instemming van Norman bij Zimmerman Robert Charles Kay voor, op dat moment manager en liquidator van de Nationale Bank van Turkije. Hij had vroeger bij Norman gewerkt, toen deze nog niet aan de Bank van Engeland verbonden was.<sup>97</sup>

Zimmerman had aanvankelijk de nodige bezwaren. Van Kay was hem geen enkel boek of artikel bekend over bankzaken of financiële kwesties en hij was ook, voor zover hij het kon overzien, nog nooit in directe aanraking geweest met de sfeer van een circulatiebank. Voor een goede uitoefening van de functie moest de adviseur respect en prestige genieten in officiële en bankierskringen. Bovendien was Kay erg doof.<sup>98</sup> In Londen was echter geen andere kandidaat voorhanden en men vond daar dat Zimmerman het belang van ervaring in zaken betreffende de centrale Bank overtrok. In Europa waren maar enkele mensen met een dergelijke ervaring en die zouden hun positie zeker niet opgeven voor een tijdelijke functie in Wenen. Siepmann, werkzaam in Boedapest en volgens Niemeyer de meest succesvolle bankadviseur in Europa, had, toen hij benoemd werd, zelfs geen enkele ervaring in bankzaken, laat staan in die van een centrale bank.<sup>99</sup>

Wat bleek nu? Zimmerman veronderstelde, ten onrechte overigens, dat Kay van joodse afkomst was. Dat zou een ernstig bezwaar tegen een benoeming zijn, gezien de antisemitische traditie in Oostenrijk.<sup>100</sup> Deze traditie werd vooral in Wenen in kringen van politieke partijen en bankiers gecultiveerd en vormde een reactie op de nog steeds dominerende invloed van de joden in het economische en culturele leven. In de Monarchie hadden de joden haast al het geld in handen en bezaten zij ongeveer 70% van de grote industrie. In Wenen was ongeveer 9% van de bevolking joods en dat deel voerde in het culturele leven van de hoofdstad de boventoon en had op het gebied van het perswezen de belangrijkste posities verworven.<sup>101</sup>

Ook in Engeland bestonden toch wel enige bezwaren tegen Kay, maar die waren van een andere aard. Hij ging door voor een zo conciliante persoonlijkheid dat men zich afvroeg of hij het standpunt van het buitenland wel met voldoende nadruk tot gelding zou brengen. Het was Norman die desondanks de benoeming van Kay doordreef. Zimmerman gaf in de eerste dagen van 1926 zijn toestemming<sup>102</sup> en met ingang van 1 februari nam de vertrouweling van de gouverneur van de Bank van Engeland zijn taak in Wenen op.<sup>103</sup>

#### 4. FINANCIELE ASPECTEN VAN DE MONETAIRE POLITIEK VAN DE NATIONALE BANK GEDURFENDE DE SANIERINGSPERIODE

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan enkele monetaire kwesties, omdat het derde Geneefse Protocol van oktober 1922 niet uitsluitend was afgestemd op een spoedig herstel van het budgettaire evenwicht, maar tegelijkertijd van de Nationale Bank een wezenlijke bijdrage verlangde in de strijd tegen de inflatie. Die

aandacht zal zich niet verder uitstrekken dan voor zover de Commissaris-Generaal betrokken was bij monetaire vraagstukken.

De buitengewone waardevermindering van de Oostenrijkse kroon in de eerste na-oorlogse jaren was au fond van psychologische aard. Het ontbrak aan ieder elementair vertrouwen in het eigen betaalmiddel. In § 4 van hoofdstuk I is gewezen op de waanzinnige stijging van de wisselkoersen, doordat iedereen zijn kronenvoorraad probeerde te ruilen voor harde valuta's; buitenlands geld fungeerde in de Oostenrijkse winkels zelfs als betalingsmiddel. Jan van Walré de Bordes, een van Zimmermans secondanten, heeft in zijn boek "The Austrian Crown" aangetoond dat er een directe relatie bestond tussen de stijging van de wisselkoersen en de stijging van de prijzen van alle goederen, niet alleen van de geïmporteerde. De invoering van de indexwet voor de lonen en salarissen in juni 1922 gaf daardoor aan de fluctuaties van de wisselkoersen een extra dimensie.<sup>104</sup> Om een einde aan deze rampzalige situatie te maken stelde de Oostenrijkse regering alle pogingen in het werk om het deviezenverkeer onder controle te krijgen. Hiervoor gaf zij in juli 1922 uitgebreide bevoegdheden aan de Deviezencentrale, een in 1919 onder het toezicht van het ministerie van financiën geplaatste regeringsinstelling. De centrale bestond in feite al vanaf 1916, maar had nog slechts met gering succes gefunctioneerd. De bedoeling was de handel in deviezen te centraliseren, zodat de koersen bij een tijdelijk zwakker aanbod niet omhoog gedreven konden worden, en bovendien te voorkomen dat kronen die niet direct nodig waren, omgewisseld werden in deviezen.<sup>105</sup> Ondanks de verruiming van haar bevoegdheden bleef de Deviezencentrale voorlopig machteloos in de strijd tegen de stijging van de wisselkoersen. Voor haar goed functioneren was het herstel van het vertrouwen in de Oostenrijkse kroon een absolute voorwaarde.<sup>106</sup>

Dat vertrouwen keerde pas terug bij het horen van de goede tijdingen uit Genève in september 1922 en nam toe op het moment dat de regering aankondigde met ingang van 18 november 1922 geen gebruik meer te zullen maken van de bankbiljettenpers voor de dekking van de begrotingstekorten. Door de terugkeer van het vertrouwen werd de waarde van de kroon weer stabiel op basis van één gouden kroon voor 14.400 papieren kronen en door de controle op het internationale betalingsverkeer kon een vaste verhouding geschapen worden met de dollar (\$ 0,0014 per 100 kronen, 71.060 kronen voor één dollar). Hiermee keerde Oostenrijk terug tot de voor de oorlog zo succesvol gebleken gouden standaard.

Op 2 januari 1923 opende de nieuwe Nationale Bank haar poorten en nam zij van de regering het beheer van de Deviezencentrale over. De kroon bleef stabiel, zodat de regering op den duur kon gaan denken aan een munthervorming. De wet van 20 december 1924 voerde als munteenheid de schilling in en legaliseerde de vaste relatie met het goud via de dollar. Eén schilling kreeg de waarde van 10.000 papieren kronen. Door deze hervorming kon het grote aantal nullen uit de boekhoudingen verdwijnen. Vanaf 1 januari 1925 rekende de overheid nog uitsluitend in schillingen; het particuliere bedrijfsleven kreeg tot 1 juli 1926 de tijd om over te

schakelen op de nieuwe munteenheid. Bovendien werden de ondernemingen door de *Goldbilanzengesetz* gedwongen ten gerieve van de belastingdienst orde te brengen in hun door de inflatie in het ongerede geraakte administratie.<sup>107</sup> Hoewel de waarde van de kroon en later van de schilling vanaf het begin van de saneringsactie nauwelijks aan schommelingen onderhevig was en de Oostenrijkse munteenheid een van de meest stabiele valuta's in Europa werd, moesten de monetaire autoriteiten grote moeilijkheden overwinnen om de bijnaam *Alpendollar*, die de Oostenrijkse munteenheid kreeg, waar te maken. Een van die moeilijkheden was de beurscrisis van 1924.

#### *a. De beurscrisis van 1924*

Het eerste jaar van de saneringsactie werd gekenmerkt door een geweldige hausse. In § 2 van hoofdstuk IV is dit reeds aangestipt. De koersen van de aandelen waren achtergebleven bij het gestegen prijsniveau en zouden naar verwachting op korte termijn gaan oplopen. Aangetrokken door dit vooruitzicht keerde Oostenrijks kapitaal, dat ten tijde van de inflatie ondanks de deviezencontrole naar het buitenland had kunnen vluchten, terug, terwijl ook grote hoeveelheden buitenlands kapitaal het land binnenstroonden. Dit kapitaal werd hoofdzakelijk op de beurs geplaatst, zodat de koersen in betrekkelijk korte tijd met 300 à 400% stegen. Het bankwezen floreerde als nooit tevoren; het aantal banken nam toe van 176 in 1913 tot 331 in 1924. Een deel van de omvangrijke speculatiewinsten bleef in eigen land en bood de Oostenrijker de gelegenheid zich luxe-artikelen aan te schaffen. De reeds bestaande kredietschaarste voor de industrie nam echter toe, want de kredietinstellingen gaven hun geld liever aan de speculanten die bereid waren hogere renten te betalen dan de ondernemers.

In het najaar van 1923 verplaatste de speculatie zich van de effectenmarkt naar de valutamarkt waar de Franse franc in het middelpunt van de belangstelling kwam te staan. In het voorjaar van 1924 stortte de franc-speculatie echter plotseling ineen. Grote pakketten aandelen werden aangeboden om de met de franc-speculatie gemaakte schulden te kunnen betalen. De door het buitenland met het oog op de aandelenspeculatie aan de kredietinstellingen verstrekte kredieten werden teruggetrokken. De economische crisis, die al direct na de stabilisering van de kroon voelbaar werd, begon nu ernstige vormen aan te nemen. Om een totale beurskrach te vermijden moest de Nationale Bank diep in haar valutavoorraad grijpen. Eind maart 1924 deed bovendien de minister van financiën een beroep op de Commissaris-Generaal om de Weense beurs te steunen door voor twee maanden 100 miljard papieren kronen uit de internationale lening ter beschikking te stellen van een aantal banken die dan met dat bedrag op de effectenmarkt konden interveniëren. Zimmerman ging hiermee akkoord, mits de Nationale Bank zich borg zou stellen voor de terugbetaling.<sup>108</sup> Veertien dagen later werd om een tweede bedrag gevraagd, ditmaal van 200 miljard papieren kronen; ook nu stemde Zimmerman toe

en wel op dezelfde voorwaarde.<sup>109</sup> Hij voegde er wel nadrukkelijk aan toe erop te staan dat de gelden na afloop van de twee maanden terugbetaald werden, omdat hij het niet verantwoord achtte om voor langere termijn onder zijn beheer staande middelen te immobiliseren.<sup>110</sup>

Onder grote druk van de president van de Nationale Bank, de regering en de bankiers had Zimmerman voor de tweede maal zijn medewerking verleend. Over de juistheid van die actie waren op het Commissariaat-Generaal de meningen verdeeld. Zo verklaarde Quesnay zich om principiële redenen er een tegenstander van; bovendien achtte hij de bedragen niet voldoende voor een behoorlijke bestrijding van een dergelijke crisis.<sup>111</sup>

Toen Kienböck eind april voor de derde maal een beroep deed op de Commissaris-Generaal, weigerde deze, hiertoe dringend aangespoord door Quesnay die in die dagen veel invloed had op Zimmerman.<sup>112</sup> De verantwoordelijkheid tegenover het buitenland, zo deelde Zimmerman de minister mee, vereiste dat de hulp uit de lening slechts een deel van de ondersteuningsactie mocht uitmaken. De reeds ter beschikking gestelde 300 miljard, vermeerderd met de bedragen die de grote banken zelf eraan hadden toegevoegd, vormden een zo aanzienlijke som dat de liquidering ervan niet zonder bezorgdheid tegemoet gezien kon worden. Hij wilde nog wel een keer meedoen als dat het einde van de actie zou betekenen, maar niemand kon hem dat verzekeren. Patzauer, het Oostenrijkse lid van het Commissariaat-Generaal, wees hem er nog op dat een weigering het einde van de regering zou betekenen, en Reisch kwam met zijn ontslag dreigen. Zimmerman liet zich echter niet overhalen; de Oostenrijkers moesten maar aan de gouverneur van de Bank van Engeland vragen wat die ervan dacht.<sup>113</sup> Daarop telefoneerde Reisch aan Norman dat een verder vrijgeven van middelen door de Commissaris-Generaal zijns inziens te verkiezen was boven een verhoging van het disconto die een paniek op de beurs zou ontketen.<sup>114</sup>

Tegelijkertijd bracht Zimmerman zijn bezwaren tegen een verdere deelneming aan de actie onder de aandacht van de gouverneur. Hij vreesde dat de Nationale Bank nog meer kredieten zou verstrekken en daarmee de geldcirculatie zou vergroten. In zijn ogen betekende dit inflatie, een gevaar dat hij reëel aanwezig achtte, te meer daar de actie zonder verzet van hogerhand zou voortduren. Hij gaf er de voorkeur aan dat particuliere banken voor de interventie in het buitenland op zoek zouden gaan naar kredieten.<sup>115</sup> Waren deze bezwaren van invloed? Nauwelijks. De politiek die Reisch voorstond, was strijdig met de theorieën die men er in Londen op na hield. In de Engelse bankwereld vond men een verhoging van het disconto juist noodzakelijk. Het laag houden van het disconto (9%), zo redeneerde men daar, verklaarde voor een belangrijk deel de uitwassen van de speculatie; immers hierdoor was het voor de Oostenrijkse banken aantrekkelijk geworden het bij de Nationale Bank opgenomen geld te lenen aan speculanten die bereid waren op hoge winsten garanderende condities te tekenen. Ook zonder Zimmermans bezwaren zou Norman wel aan Reisch hebben laten weten dat de Nationale Bank de

situatie tegemoet moest treden met een verhoging van het disconto en met een verscherpt toezicht op de kredietverstrekking. In Engelse ogen waren dit afdoender middelen tegen speculatie dan een hulpverlening, die op inflatie kon uitdraaien.<sup>116</sup>

Vanaf dat moment lag ieder initiatief in Londen en verdween Zimmerman eigenlijk naar de achtergrond. De gouverneur van de Bank van Engeland zou in de nabije toekomst zeer heftig de ondersteuningsactie bekritisieren, zonder daarbij echter de naam van Zimmerman te noemen; deze afwijzende houding had Norman al in april aangenomen. Toen de Oostenrijkse regering voor de derde maal op de lening een beroep deed, merkte Zimmerman op: "Schon jetzt habe ich Ursache zu glauben, dasz das bis jetzt geschehene in anderen Zentren verschiedene Beurteilung erfahrt."<sup>117</sup> Dit was de feitelijke reden waarom Zimmerman zijn medewerking weigerde en achter de rug van de Oostenrijkers om Norman verzocht niet positief te reageren op de wensen van de leiding van de Nationale Bank. Met zijn telegram wilde Zimmerman, door Quesnay hiertoe aangezet, opnieuw laten zien zich te schikken naar de verlangens van Londen.

Zoals door Zimmerman voorspeld leverde de terugbetaling van de bedragen die uit de lening voor de ondersteuningsactie beschikbaar waren gesteld, moeilijkheden op. Voor de banken waaraan de bedragen waren uitgeleend, was de termijn van twee maanden te krap, zodat de Nationale Bank die zich borg had gesteld om uitstel vroeg.<sup>118</sup> Zimmerman moest het wel toestaan, anders zou er een grote chaos ontstaan. De einddatum waarop alles terugbetaald moest zijn werd, éénmaal zelfs na tussenkomst van Anton van Gyn, nog enige malen verschoven en uiteindelijk vastgesteld op 30 oktober 1924.<sup>119</sup>

Wat was nu de reden dat de regering bij de bestrijding van de beurscrisis de medewerking van Zimmerman inriep? Een van de grote banken, de *Depositenbank*, stond op instorten en men verwachtte dat vele andere instellingen zouden worden meegesleurd waardoor de economie in een chaotische toestand verzeild dreigde te geraken. Met behulp van onder andere gelden uit de internationale lening hoopte de regering deze ramp te kunnen voorkomen. Dit gelukte voor een deel en toen de *Depositenbank* enkele maanden later toch zijn deuren moest sluiten, was de invloed daarvan niet al te verstrekkend: een bank van middelbare grootte en ongeveer tachtig kleinere banken vielen ten offer aan het speculatie-debacle.<sup>120</sup>

De ondersteuningsactie werd van socialistische zijde overladen met kritiek. De Nationale Bank werd ervan beschuldigd niets tegen de speculatie gedaan te hebben, ja zelfs firma's kredieten verstrekt te hebben die onmiddellijk werden ingezet op de beurs. Juist de banken die daardoor in moeilijkheden waren geraakt, kregen nu steun. In het parlement haalde Otto Bauer het voorbeeld aan van een Weense bank die tijdens de crisis – toen de ondersteuningsactie aan de gang was – een Franse onderneming een krediet van één miljoen dollar gaf, mogelijk gemaakt door een geldverstrekking van de Nationale Bank. Hij noemde het absurd dat zoiets kon

voorkomen, terwijl de binnenlandse industrie lag te creperen wegens geldgebrek. De hele actie van de Nationale Bank en de Commissaris-Generaal stond in dienst van het kapitaal en niet van de economische ontwikkeling van Oostenrijk, aldus Bauer.<sup>121</sup>

Zou de interventie echter niet hebben plaatsgevonden, dan was de beurscrisis ongetwijfeld blijven woeden en zou de industrie nog moeilijker aan kredieten gekomen zijn.

### *b. Geldinstitutszentrale*

In het kader van de bestrijding van de economische crisis ontwikkelde president Reisch in juli 1924 het plan om een *Geldinstitutszentrale* op te richten, een naamloze vennootschap waaraan onder meer de Nationale Bank, de Postspaarbank en de Staat zouden deelnemen; zij was bedoeld ter ondersteuning van in moeilijkheden geraakte banken en kon tevens ingezet worden bij de liquidering van dergelijke instellingen. Zimmerman, die vrij laat van het plan hoorde, ging ervan uit dat zijn toestemming vereist was, omdat overheidsgelden in het geding waren en de centrale inflatoir kon werken. Hij was dan ook van plan de toestemming te onthouden, als de Staat er financieel bij betrokken werd. De motieven die hij ditmaal voor zijn houding aanvoerde, waren niet uitsluitend van financiële aard. Hij had de indruk dat het instituut alleen met nieuwe bankbiljetten, geleend van de Nationale Bank, kon opereren hetgeen een vermeerdering van de geldomloop en dus inflatie betekende. Bovendien waren hem in het ontwerp van de statuten, dat de bankadviseur, Anton van Gyn, had laten zien, bepalingen opgevallen op grond waarvan een verschil in behandeling gemaakt zou worden, al naar gelang de deelnemende banken steunbehoevend waren en ondernemingen, die met die banken in relatie stonden, van groot of klein belang voor de economie waren. Zulke bepalingen konden volgens hem tot grote willekeur en vermoedelijk tot politieke inmenging, zo niet tot politieke corruptie leiden.<sup>122</sup>

Van Gyn kantte zich op formele gronden tegen deelneming van de Nationale Bank, omdat het volgens de bankstatuten verboden was om kapitaal in een naamloze vennootschap te steken. In principe stond hij echter niet onsympathiek tegenover het plan. Een dergelijke instelling kon het verdwijnen van te zwakke en niet levensvatbare banken en het totstandkomen van fusies bevorderen en zo de overvloed van banken verkleinen.<sup>123</sup>

Zimmerman was op grond van het commentaar van Van Gyn minder enthousiast en liep met de gedachte rond in het bankstatuut een verandering te laten aanbrengen om deelneming van de Nationale Bank onmogelijk te maken, als zo'n centrale ooit werd opgericht.<sup>124</sup>

Bij deze gelegenheid bleek de aanwezigheid van de bankadviseur van groot nut te zijn. De bankleiding en het ministerie van financiën hadden de Commissaris-Generaal niet ingelicht, hetzij omdat zij niet rekenden op medewerking van



Zimmerman en het daarom verstandiger vonden om hem onkundig te laten van het plan, hetzij omdat zij de oprichting van de centrale buiten zijn competentie vonden vallen. Dus als Van Gyn niet een ontwerp van de statuten had laten zien, zou Zimmerman niet tijdig van het plan weet hebben gehad en zou hij voor een voldongen feit zijn geplaagd.

Nu werd de creatie van de centrale in de doofpot gestopt, omdat twee belangrijke geldschietters moesten afvallen. De Nationale Raad nam wel een wetsontwerp aan, volgens welke bij de oprichting van een dergelijk instituut dit instituut verschillende belastingfaciliteiten zou genieten.<sup>125</sup>

De idee van Reisch was geweldig populair geworden bij aldegenen die in moeilijkheden verkeerden, zodat het verbod van Zimmerman hard aankwam. Men was de centrale gaan zien als een reddingsanker en iedereen dacht dat de bedoeling ervan was zwakke banken te steunen.<sup>126</sup>

De verantwoordelijkheid voor het mislukken van "eine erlösende Tat zur Niederung der Wirtschaftskrise" werd in het financiële weekblad *Die Börse* geheel op Zimmerman geschoven. "Man musz sich ernstlich fragen, ob es sich bei dieser Opposition gegen unsere auf der ganzen Welt anerkannten Fachleute nur um die sadistische Lust handelte, um jeden Preis Schwierigkeiten zu bereiten ... oder aber um eine planmäßige Minierarbeit, die systematisch auf die Verhinderung der Sanierung unserer Volkswirtschaft, die allein die Sanierung des Staatshaushaltes dauernd gestalten könnte, ausgeht." Men wond zich op dat Zimmerman zich met een zaak bemoeide die hem niets aanging; de regering zou deelnemen met kapitaal uit vrij beschikbare fondsen en niet uit de internationale kredieten.<sup>127</sup> Bovendien vond men het onwaarschijnlijk dat de bezwaren, die Zimmerman had aangevoerd, van doorslaggevende betekenis waren geweest; zijn stem was veeleer een echo van meningen die in Engeland en Frankrijk de overhand hadden. In Engeland gold immers het liberale systeem van absolute niet-inmenging van de staat in economische zaken. De crisis werd in Frankrijk, aldus nog steeds *Die Börse*, natuurlijk beschouwd als een rechtvaardige straf voor de overmoed van de speculanten en men vond het daar daarom onverdragelijk dat Frans geld via staatsdeelneming gebruikt zou worden om de wonden te helen die de snode aanslag op de franc had toegebracht. "Als gehorsamer Diener des Westkapitals gibt er (Zimmerman) das Veto weiter, ohne den Mut aufzubringen, in einer Frage, deren Studium an Ort und Stelle ihn zu einer gegenteiligen Entscheidung nötigen müsste, selbständig Stellung zu nehmen." <sup>128</sup> Dit betoog klopte in zoverre dat Norman zich heftig had verzet tegen de deelneming van de Nationale Bank; de gouverneur had van harte gehoopt dat van het hele plan niets terecht zou komen.<sup>129</sup>

### *c. De verhoging van het disconto*

Zoals reeds in § a vermeld rekende de Engelse bankwereld het de leiding van de Oostenrijkse Nationale Bank als een fout aan het disconto niet verhoogd te hebben

en zo een wezenlijke bijdrage geleverd te hebben aan de speculatie. Gevreesd werd dat de interventie van de Nationale Bank en de Commissaris-Generaal in de beurscrisis de geldstroom zou vergroten en daardoor opnieuw inflatie en dus een verder stijgen van de prijzen in de hand zou werken.<sup>130</sup> In Londen drong men daarom met klem aan op een spoedige verhoging van het disconto, in de stellige verwachting dat deze maatregel de geldstroom zou indammen en het prijsniveau gunstig zou beïnvloeden. Deze verwachting mocht in de Engelse situatie uitkomen, in Oostenrijk was het in ieder geval zo dat de monetaire autoriteiten bankrenten beschouwden als kostenelement; een verhoging van het disconto zou, zeker omdat de ondernemers in het algemeen geheel afhankelijk waren van bankkredieten, in de prijzen worden doorberekend en prijsstijging tot gevolg hebben.<sup>131</sup> Dit verschil in uitgangspunt veroorzaakte een aantal scherpe conflicten tussen de president van de Oostenrijkse Nationale Bank en de gouverneur van de Bank van Engeland; daarbij schaarde Zimmerman zich steeds aan Engelse zijde.

Op 5 juni 1924 verhoogde de leiding van de Oostenrijkse Nationale Bank het disconto van 9% tot 12%. Omdat het effect van deze maatregel niet beantwoordde aan wat men zich in de Londense bankwereld ervan had voorgesteld, werd er vanuit Londen zoveel pressie uitgeoefend dat op 12 augustus het disconto nogmaals verhoogd werd, nu tot 15%.<sup>132</sup>

De Oostenrijkse gezant te Londen, George Franckenstein, drukte zijn regering bij herhaling op het hart Reisch te waarschuwen voor al te grote eigenzinnigheid; daarvoor was de invloed van Norman in de City van Londen en ook bij de leidende Amerikaanse bankiers te groot. Het beste was dat er een nauw contact kwam tussen de president en de gouverneur, zoals de presidenten van andere centrale banken dat met Londen onderhielden. Er bestonden zeer nauwe betrekkingen tussen Norman en de gouverneur van de Amerikaanse *Federal Reserve Board*, de gouverneur van de *Banque de France*, de president van de *Deutsche Reichsbank*. Laatstgenoemde kwam zelfs bijna iedere maand naar Londen om met Norman overleg te plegen en vertegenwoordigers van Londen en Washington confereerden herhaaldelijk met elkaar.<sup>133</sup> "Bedenkt man den dominierenden Einfluss Normans", zo schreef Franckenstein, "gegen dessen Willen oder Rat grössere Anleihen für Österreich weder hier noch wahrscheinlich in den Vereinigten Staaten aufgenommen werden können, so müssen wir unter zurücksetzung jeder persönlichen Empfindlichkeit so weit wie nur möglich mit ihm enge Fühlung halten und seinen Ansichten Rechnung tragen", en meer pathetisch, want de bewondering van Franckenstein voor de gouverneur was groot: "es ist gewisz möglich, dasz wir an theoretischen Kenntnissen im Groszen und Ganzen den Engländern überlegen sind; es ist sicher, dasz die englische Einmischung bei uns unangenehm empfunden werden musz; es ist wahrscheinlich, dasz die brittischen Wünsche und Anregungen nicht in ihrem ganzen Umfange oder in der vorgeschlagenen Weise in unseren besonderen Verhältnissen zur Durchführung gebracht werden können. Die alles überragende Frage ist jedoch: Benötigen wir die brittische Sympathie, das angel-

sachsische Kapital, das Vertrauen der Welt und die Hilfsbereitschaft des mächtigen Finanzmannes, unseres bewahrten groszen Freunden Norman? Wenn ja, so müssen wir Eitelkeit, Empfindlichkeit und Misztrauen ablegen und die gegebenen Machtverhältnisse zum Wohl des Vaterlandes mit Mut und Entschlossenheit Rechnung tragen! "134

Zoals reeds is gememoreerd was ook Niemeyer, lid van het Financieel Comité, van mening dat aan Norman zoveel mogelijk voldoening geschonken moest worden.

Van een van Normans grootste vertrouwelingen, Mill, de *city-editor* van *The Times*, kreeg Franckenstein te horen "dasz man neben der Sympathie für unser Land auch ein lebhaftes Verantwortungsgefühl bezüglich der Entwicklung unserer Verhältnisse hege, die man gerne fordern möchte, vorausgesetzt, dasz dort nicht eine Finanzpolitik betrieben werde, die man hier für unnützig, ja für die Zukunft des vom Volkerbund ausgearbeiteten Wiederaufbauprogrammes verhängnisvoll betrachten wurde" 135

Jan van Walré de Bordes, in 1923 werkzaam op het Commissariaat-Generaal en een even trouwe aanhanger van de Londense politiek als Zimmerman, meende dat "the good opinion of London is of such preponderant importance to Austria, .... that it is necessary to give in to London, even if London is wrong After all, the banking experience of London is such that its recommendations never will be very much off the track" 136

En Zimmerman, begin 1925 "Das erste, was für die nächste Zukunft notwendig ist, ist eine österreichische Bankpolitik, die sich nicht so weit als die vorherige von den Auffassungen Londons entfernt" 137

De relatie tussen de Bank van Engeland en de Oostenrijkse Nationale Bank was natuurlijk bekoeld door de gang van zaken rond de benoeming van de bankpresident en de buitenlandse adviseur. In de herfst van 1923 verslechterde zij nog meer. In Londen had men toen moeite om de positie van de sterling ten opzichte van de dollar te handhaven. De Oostenrijkse Nationale Bank verkocht haar tegoed van vele miljoenen ponden sterling, gedeponeerd bij de Bank van Engeland, tegen dollars om verlies te voorkomen. Hierdoor werd de verdediging van de sterling nog moeilijker. Norman beschouwde dit als een zeer onvriendelijke daad, zijn bank had alles gedaan om Oostenrijk te helpen en zonder zijn hulp was de uitgifte van de internationale lening niet mogelijk geweest Tegelijkertijd begon de Weense bankpolitiek wrevel te verwekken. Eerst ter ondersteuning van de speculatie en daarna om de daarop volgende crisis voor in moeilijkheden geraakte banken te verlichten deed de Nationale Bank de geldcirculatie toenemen, waardoor volgens de Engelsen en ook volgens Zimmerman het Oostenrijkse prijsniveau geleidelijk aan steeg Van discontoverhoging wilde men in Wenen niets weten In december 1924 bracht Reisch een bezoek aan Londen en Norman nam toen met de volgende woorden afscheid van hem "Unanimously we disapprove of your attitude, we will fight it, you make inflation, which reacts on your prices, within a short time you will bring your country into a situation comparable to that of the summer of 1922" 138

Maar voordat dat bezoek plaatsvond, was reeds het een en ander gebeurd. Onder druk van Londen was in augustus 1924 het disconto verhoogd tot 15%. Van de bankleiding was alleen de directeur-generaal, Viktor Brauneis, ervoor geweest; hij had de verhoging zelfs zo serieus genomen dat hij bij een uitblijven ervan ontslag had willen nemen. Dit was voor Reisch de reden geweest om toe te geven.<sup>139</sup> Bovendien had Zimmerman gedreigd dat de gelden, die hij ter beschikking had gesteld voor de ondersteuningsactie, op 1 oktober 1924 in plaats van 30 oktober 1924 terugbetaald moesten zijn en dat de deviezen voor de aflossing van de internationale lening niet meer uit de voorraad van de onder zijn beheer staande rekening B geput konden worden, maar op de vrije markt verkregen of door de Nationale Bank zelf opgebracht moesten worden.<sup>140</sup>

Begin juli 1924 had Norman erop aangedrongen het bankstatuut zo te veranderen dat de discontopolitiek niet meer bepaald zou worden door hen, die tijdelijk schenen te kunnen profiteren van een politiek die in strijd was met het publiek belang. Hij vroeg Zimmerman in samenwerking met de bankadviseur, Anton van Gyn, na te gaan in welke vorm die verandering moest plaatshebben.<sup>141</sup>

Zimmerman stelde de instelling van een subcomité van het directorium voor, bestaande uit de president en de twee vice-presidenten, eventueel ook de directeur-generaal en zijn plaatsvervanger. Verder achtte hij het wenselijk om de in juli 1923 gesloten overeenkomst tussen de president en de adviseur uit te bouwen: wilde een van de partijen de overeenkomst wijzigen en kon men niet tot overeenstemming komen, dan moest de Commissaris-Generaal beslissen; en wanneer drie achtereenvolgende weken de voorgeschreven dekking van het geld door goud en deviezen minder dan 40% was, zou er niet langer verdisconteerd mogen worden.<sup>142</sup> De uitvoering van het plan bleef rusten, mogelijk omdat de bankleiding had ingebonden en de rente verhoogd was. In dat geval zou het alleen als pressiemiddel gefungeerd hebben.

De verhoging van het disconto in augustus haalde evenals die in juni weinig uit. Daarom drongen de banken, de industrie en uit bezorgdheid voor de werkgelegenheid ook de socialisten aan op verlaging van de rentevoet. Waarom de kredieten zo duur houden, als de Nationale Bank er niet van kon profiteren? De bankleiding overwoog om over te gaan tot een verlaging met 3%. Maar Zimmerman, die met een geringere verlaging wel akkoord wilde gaan<sup>143</sup>, vreesde van een sterke daling een versterking van de speculatiesfeer. Het zou volgens hem een slechte indruk in het buitenland maken en bovendien was Norman er tegen.<sup>144</sup> Niemeyer vond het in deze situatie gelijk staan met zelfmoord.<sup>145</sup> Toch werd het disconto begin november 1924 verlaagd, zij het met 2%.

Norman had zich laten leiden door redenen van principiële aard. Daarbij kwam nog dat hij zich eraan geërgerd had dat Weense bankiers in Londen en Parijs in oktober de mensen hadden aangeraden om Oostenrijkse bank- en andere aandelen te kopen, omdat immers na de aanstaande flinke renteverlaging de koers der aandelen weer sterk zou stijgen.<sup>146</sup> Ook was de gouverneur weinig gevoelig geweest voor de

belofte van de Nationale Bank om na de verlaging de kredieten met grote voorzichtigheid en alleen na nauwkeurig onderzoek te zullen verstrekken. Want in Londen achtte men sinds de speculatietijd deze vorm van toezicht niet bepaald de sterkste zijde van de Nationale Bank. Men geloofde veeleer dat dan politieke groeperingen, bijvoorbeeld in de deelstaten of in de bankraad vertegenwoordigde banken of invloedrijke personen, op onjuiste wijze kredieten zouden proberen te verwerven.<sup>147</sup>

Zoals altijd probeerde Franckenstein bij de Britse pers en ook bij Niemeyer en Norman begrip te wekken voor het standpunt van Wenen, echter zonder veel succes.<sup>148</sup> Begin december 1924 ging Reisch, zij het met grote tegenzin, zelf naar Londen om tekst en uitleg te geven. Hij hield zijn missie eigenlijk voor doelloos; hij had de indruk gekregen dat de Engelsen uit waren op eigen voordeel. Bovendien, zo verklaarde hij na afloop van het bezoek aan de *Neue Freie Presse*: "Die verhältnismäßig ruhige Entwicklung der englischen Wirtschaft und der bekannte konservative Sinn des englischen Volkes erschweren natürlich das Verständnis für so grundlegenden Umwälzungen, wie sie durch den Umsturz und die Inflation in Österreich herbeigeführt wurden und naturgemäss noch immer fortwirken. In der Weltgeschichte der Volkswirtschaften darf man nicht nach Jahren, sondern höchstens nach Quinquennien oder Dezennien rechnen, was natürlich die Ungeduld des Völkerbundes baldmöglichst einen durchschlaggebenden Erfolg desselben konstatieren zu können, auf eine harte Probe stellt."<sup>149</sup>

Reisch onderging de besprekingen als een ondragelijk verhoor; voor een gedeelte was dat evenzeer te wijten aan zijn eigen halsstarrigheid. Tegenover Franckenstein, die het toekomstig contact tussen Londen en Wenen somber inzag, verklaarde de president te willen aftreden als dat nodig was.<sup>150</sup>

Het grootste deel van het gesprek met Norman werd besteed aan de kwestie van de prijsstijging. Reisch meende dat door de stabilisering van de kroon de prijzen automatisch waren gaan stijgen en zich pas zouden stabiliseren, als het wereldniveau was bereikt; de Nationale Bank kon daaraan weinig doen, zelfs niet met behulp van een verhoging van het disconto.<sup>151</sup> In deze mening wist hij zich gesterkt door Van Gyn die langzamerhand begrip had gekregen voor de bankpolitiek van de Oostenrijkers.

In een tweetal particuliere brieven aan Zimmerman liet Van Gyn zich nogal negatief uit over de houding van Londen. Volgens hem werd Reisch behandeld als een kwajongen en eiste men van hem dingen als het vinden van de quadratuur van de cirkel. "Men moet echter tot elkaar willen komen en niet in Londen eenvoudig doordraven op een gedeeltelijk zeker aan slecht humeur en gemis aan wetenschappelijke kijk te wijten vooropgezette opinie."<sup>152</sup> Hij raadde Zimmerman aan Reisch niet al te zwart te maken in Londen; de president luisterde toch wel naar zijn adviseur en naar Brauneis, die genegen was aan de wensen van Londen waar mogelijk tegemoet te komen. De prijsstijging was naar het inzicht van Van Gyn niet het gevolg van inflatie; zij bracht eenvoudig de verarming van Oostenrijk aan

het licht. Dit te erkennen was beter dan wat Engeland wilde, namelijk dat men de prijzen kunstmatig belette zich aan het wereldprijsniveau aan te passen. "Geen wegdoozelen, wat toch maar heel tijdelijk kan, van de werkelijkheid. Als de Engelsen dat feitelijk wel willen, dan zijn ze gevaarlijke adviseurs." Van Gyn was het niet eens met de Londense gedachtengang dat bij een verhoging van de prijzen ook de lonen moesten stijgen. In dat geval moest men soberder leven of harder werken; dan zouden de lonen weer acceptabel worden. Verhoging of verlaging van de waarde van het ruilmiddel was niet een mogelijkheid om aan een eenmaal aanwezige verarming te ontkomen.<sup>153</sup>

De sfeer in Londen tijdens Reisch' bezoek werd nog meer bedorven, doordat Norman de speculatie in de franc en de beurscrisis ter sprake bracht.<sup>154</sup> Het gesprek eindigde met de reeds aangehaalde afkeuring van het beleid van Reisch. Iedereen dacht dan ook dat de president nu wel vervangen zou worden. Franckenstein vond dit de enige manier om de band met Londen te herstellen.<sup>155</sup> Dat de president het vertrouwen van Norman had verspeeld en dat zijn positie daarom maar moest worden opgeofferd voor het heil van Oostenrijk, was de mening van Jan van Walré de Bordes die in Genève algemeen gedeeld werd; Brauneis was de aangewezen persoon om hem op te volgen.<sup>156</sup> Ook Zimmerman was hiervoor, maar zijn medewerker Pierre Quesnay, die goed geïnformeerd bleek te zijn, stelde zich op een ander standpunt. De regering was namelijk van plan om in plaats van Brauneis Kienböck, die inmiddels als minister was afgetreden, of Gürtler, oud-minister van financiën in de inflatietijd, als opvolger aan te wijzen zodat de christelijk-sociale partij zich kon ontdoen van een eventuele kandidaat voor het kanselierschap. Vanuit Londen werd Redlich gepousseerd die in 1918 acht dagen lang de laatste minister van financiën van het Keizerrijk was geweest. Quesnay zag in hem geen financier en Brauneis vond hij een grote opportunist en te zwak om aan Londen weerstand te bieden, hetgeen volgens Van Walré de Bordes juist een voordeel was. Bovendien was de gezindheid van Zimmerman jegens de president voor talrijke politici de enige reden om Reisch te steunen. Daarom vond Quesnay het beter om alles bij het oude te laten.<sup>157</sup> Van Gyn tenslotte meende dat de president niet meer naar Londen moest gaan, omdat hij dingen zei die ergernis wekten en niet begrepen werden, hoofdzakelijk door zijn gebrekkig Engels. Voortaan moest Brauneis, die de zaken beter kende, maar het contact met Londen onderhouden.<sup>158</sup>

Het kwam echter niet tot een ontslag van Reisch. De verhouding tot de Bank van Engeland werd langzaam beter, zeker toen de Engelsman Kay tot adviseur bij de Nationale Bank benoemd werd. In 1925 scheen deze ontwikkeling vooralsnog moeilijk op gang te komen. In maart van dat jaar verscheen Reisch weer in Londen waar onder meer een nieuwe verlaging van het disconto ter sprake kwam. De meningsverschillen bleven bestaan en het contact dreigde weer verbroken te worden. Norman wierp de sterlingverkoopaffaire uit 1923 voor de voeten als een bewijs dat deze niet wilde samenwerken; en daarom ook had de gouverneur

geen enkele behoefte meer aan samenwerking. Reisch wilde nu definitief het bijltje erbij neerleggen; hij paste ervoor om iedere keer in Londen berispt te worden.<sup>159</sup> Maar zover zou het ook ditmaal niet komen. De verlaging van het disconto tot elf procent werd in april 1925 afgekondigd. Enige tijd later leek het contact tussen Londen en Wenen opnieuw een deuk te krijgen. De pers besteedde namelijk in de maand mei veel aandacht aan de geruchten dat Brauneis en Reisch in conflict geraakt waren en dat de directeur-generaal wilde aftreden. In Londen vond men samenwerking met een bankleiding, waar geen cohesie bestond, niet gewenst.<sup>160</sup> Wat was het geval? Brauneis had inderdaad zijn ontslag ingediend; een bepaalde groepering – Van Gyn gebruikte het woord *klied*, waarmee het ministerie van financiën bedoeld werd – verspreidde verhaaltjes dat hij tegen Reisch intrigeerde; hij zou staatsgeheimen "auf mysteriosen, dunklen Wegen" aan de Commissaris-Generaal hebben doorgegeven en hij zou omwille van zijn carrière zich buigen voor de wil van Zimmerman en Londen.<sup>161</sup> Deed men dit om Reisch te handhaven, wetend dat zijn positie wankel was en dat Brauneis genoemd werd als mogelijke opvolger? Brauneis trok de ontslagaanvraag in, nadat Reisch het volle vertrouwen in hem had uitgesproken en bepaalde wensen inzake de wijze van leidinggeven ingewilligd waren.<sup>162</sup>

Wanneer men de discussie tussen Londen en Wenen in de jaren 1924 en 1925 overziet, moet men concluderen dat de resultaten mager zijn geweest, althans voor de Oostenrijkers. Reisch probeerde een beleid te voeren naar eigen inzicht en de druk van Londen zoveel mogelijk te ontwijken. Dat lukte maar ten dele, omdat Oostenrijk bij de verwerving van buitenlandse kredieten te zeer afhankelijk was van Engeland en de bankleiding dus wel rekening moest houden met de gevoelens in Londen die ook door Zimmerman gedeeld werden. Als belangrijkste geldschietster van Oostenrijk verkeerde de gouverneur van de Bank van Engeland in een heel wat aantrekkelijker positie. Maar dit was dan toch niet de enige reden waarom men vanuit Londen pressie uitoefende. Op de conferentie van Genua (1922) was besloten om te komen tot een coöperatie tussen de centrale banken. Op de financiële conferentie van de Volkenbond te Brussel in 1920 had men reeds een dergelijk voorstel gedaan en het Financieel Comité bleef er sindsdien op aandringen. Op verzoek van de Engelse regering nam de Bank van Engeland de zorg op zich voor de uitvoering van het besluit van Genua. Zij ging er daarbij vanuit dat de banken, waarvan de landen lid waren van de Volkenbond, moreel verplicht waren om mee te werken aan de realisatie van het plan.<sup>163</sup>

#### *d. Kostgeschäft*

In het najaar van 1924 overwoog de leiding van de Nationale Bank het disconto te verlagen. Ter voorkoming van een al te grote ontstemming in Londen besloot zij tevens ernst te maken met haar bewering een voorzichtige kredietpolitiek te kunnen voeren, iets dat met name Norman gezien de houding van de Bank tijdens de

speculatieperiode zeer in twijfel had getrokken. De Bank hoopte vooral met de invoering van het *Kostgeschäft* de twijfel te kunnen wegnemen.

Het *Kostgeschäft* werd in september 1924 ingevoerd en moest het voor de buitenlandse beleggers aantrekkelijk maken hun geld weer naar Oostenrijk te brengen. De Nationale Bank kocht de deviezen en nam tegen betaling van een premie van drie procent de garantie op zich dat de verkoper binnen drie maanden dezelfde hoeveelheid deviezen tegen dezelfde koers kon terugkopen. Op deze wijze werd tegemoet gekomen aan de nog steeds bestaande vrees dat de Bank op grond van de deviezenverordening of door het ontbreken van een wettelijke verplichting tot inwisseling van kronen zo nodig de uitreiking van deviezen kon weigeren.<sup>164</sup>

Het *Kostgeschäft* wierp spoedig het beoogde effect af. De Nationale Bank kon haar door de crisis van het voorjaar geslonken voorraad deviezen weer op peil brengen en tevens de kredietverstrekking door haar zelf sterk beperken.<sup>165</sup>

Ondanks dat zij in een behoefte voorzag, nep deze praktijk een levendige kritiek op in Londen. Daar nam men het de leiding van de Nationale Bank vooral kwalijk dat zij geen toezicht hield op de besteding van de kronen die verkregen werden door de verkoop van deviezen. Men was zeer bevreesd dat zij gebruikt zouden worden voor speculatiedoeleinden. Bovendien ergerde speciaal Norman er zich aan dat het *Kostgeschäft* geen enkele beperkende invloed uitoefende op de geldcirculatie. Immers de kredieten die niet meer door de Nationale Bank verstrekt werden, werden nu via het *Kostgeschäft* verkregen.<sup>166</sup>

Ovengens vond men niet alleen in Londen de motivering van de invoering van het *Kostgeschäft* niet erg sterk. De opheffing van de deviezenverordening zou voor de buitenlandse belegger een veel betere garantie zijn voor de inwisselbaarheid van de kroon.

Die opheffing was al in discussie, toen Schnyder nog als adviseur optrad. Hij vond de deviezen centrale een nutteloze instelling en wees op het falen van dergelijke instellingen in Berlijn, Warschau en Boedapest bij het verdwijnen van het vertrouwen in de nationale geldeenheid. "Ich hoffe", zo schreef hij in een van zijn rapporten aan Zimmerman, "dass auch hier nach und nach die Einsicht kommt, dass ein weiterer Abbau im Landesinteresse ist und Erleichterungen den Verkehr beleben werden, abgesehen davon, dass viele Leute, die nun unproduktive Arbeit verrichten, zu einer anderen Tätigkeit übergehen können." Tweehonderd personen zouden bij de opheffing ontslagen kunnen worden.<sup>167</sup>

De leiding van de Nationale Bank voelde weinig voor deze gedachte. Oostenrijk was omgeven door staten die hun eigen betaalmiddelen met de strengste deviezenvoorschriften probeerden te beschermen. Zou alleen Oostenrijk de deviezenhandel vrijgeven, dan zouden degenen die in de buurlanden niet bevredigd werden, valuta's op de Weense markt kopen en zo zouden de harde valuta's die Oostenrijk uit de internationale lening kreeg, wegvloeien in ruil voor minderwaardige betaalmiddelen.<sup>168</sup>

Zimmerman drong echter aan op het vrijgeven van het deviezenverkeer. De Natio-



nale Bank zou gemakkelijker aan deviezen komen, dan was het *Kostgeschäft* overbodig en kwam men tevens toe aan de wensen van Londen.<sup>169</sup>

De kwestie kwam ook ter sprake tijdens het bezoek van Reisch aan Londen in maart 1925. De president vreesde dat als de vrije export van de kroon werd toegestaan, men dollars zou kopen en deze zou gaan potten en dat de kronen die naar het buitenland gingen daar ingezet zouden worden voor een aanval op de kroon. Reisch was bereid de deviezenverordening op te heffen, als hij op de een of andere manier de garantie kreeg dat men de Nationale Bank bij een dergelijke aanval zou steunen. Zo suggereerde hij dat Zimmerman uit de rest van de internationale lening vreemde valuta in ruil voor kronen aan de Bank zou geven. Omdat hij daar echter niet op rekende, vroeg hij of de Bank van Engeland hulp wilde bieden om een aanval af te slaan. "... Such an action on the part of the Bank of Engeland would fit in exceedingly well with the policy of cooperation between central banks, in which Mr. Norman was so much interested", merkte hij op. Maar de verhouding tussen de gouverneur en de president was nog van dien aard dat niet op het verzoek kon worden ingegaan.<sup>170</sup>

Desalniettemin werden in april 1925 de deviezenbeperkingen opgeheven en werd het *Kostgeschäft* geleidelijk aan geminimaliseerd.

#### *e. De relatie tussen de president van de Nationale Bank en de Commissaris-Generaal*

Uit het voorgaande blijkt dat Zimmerman in Oostenrijk de indruk wekte zich in zijn relatie tot de Nationale Bank te laten leiden door inzichten die in Londen opgeld deden. Zowel inzake de benoeming van de bankpresident als bij de aanstelling van de buitenlandse adviseur en ten aanzien van monetaire problemen scheen hij op te treden als spreekbuis van Londen, dat wil zeggen: van gouverneur Norman van de Bank van Engeland.

Hierbij moeten drie opmerkingen gemaakt worden. Ten eerste gaven de Protocollen van Genève nauwelijks enige richtlijn voor Zimmermans houding tegenover de Nationale Bank. De bepaling dat het hervormings- en saneringsprogramma, op de uitvoering waarvan de Commissaris-Generaal moest aandringen en toezicht houden, ook iedere verdere inflatie behoorde uit te sluiten, was te vaag om daaruit een bepaald gedragspatroon af te leiden. Ook de artikelen in het bankstatuut die betrekking hadden op de adviseur gaven Zimmerman geen houvast. Vervolgens mag niet uit het oog worden verloren dat de gouverneur van de Bank van Engeland in de Europese financiële wereld de centrale figuur was, die in vergaande mate het internationale kredietverkeer kon beheersen. Het zou daarom van weinig tact getuigen inzake de benoeming van de bankpresident en de buitenlandse adviseur voorbij te gaan aan de uitdrukkelijke wensen van Norman, die in de eerste maanden van de saneringsactie optrad als organisator van de internationale lening voor Oostenrijk. Tenslotte moet erop gewezen worden dat Zimmermans opvattingen in

monetaire zaken in grote lijnen overeenkwamen met de in Engeland gangbare. Wordt Zimmermans houding hierdoor verklaarbaar, in Oostenrijkse ogen gold hij meer als een jaknikker die het niet tegen Norman durfde op te nemen. Zijn aanvankelijk welwillende medewerking aan de bestrijding van de beurscrisis zou hiervoor als bewijs aangehaald kunnen worden.

Voorals president Reisch ergerde zich aan het zijns inziens voor Oostenrijk nadelige optreden van Zimmerman. In de zomer van 1924 gaf hij op ondubbelzinnige wijze lucht aan zijn gevoelens. In die zomer kwam ook de delegatie van het Financieel Comité naar Wenen om na te gaan of het in 1922 opgestelde budgetschema veranderd kon worden. Opdat de delegatie zich een zo gunstig mogelijk beeld van de situatie zou vormen, was er alles aan gelegen om geen opschudding te veroorzaken, vooral omdat men in het buitenland toch al voldoende was opgeschrikt door de beurscrisis van het voorjaar. Kort voor de komst van de delegatie deed Reisch echter een aanval op Zimmerman door de pers een brief ter publikatie te sturen waarin hij enige opmerkingen maakte naar aanleiding van diens negentiende rapport aan de Volkenbondsråd. De brief was op 23 augustus in alle dagbladen te lezen.<sup>171</sup>

Het rapport bestreek de periode van 15 juni tot 15 juli 1924 en was nog geheel gewijd aan de beurscrisis en de gevolgen ervan. Zimmerman wees erop dat Oostenrijk gebrek aan geld had. De stabilisering van de kroon, met als gevolg het binnenvloeden van particulier kapitaal, had voor een economische opleving gezorgd. Het buitenland had in het voorjaar van 1923 een groot aantal waardepapieren goedkoop gekocht en die voor het grootste deel tegen aanzienlijk hogere koersen weer verkocht, toen de koersen begonnen te dalen. "Dergestalt hat Österreich seine eigene Wertpapiere viel teurer zurückgekauft, als es sie dem Auslande verkauft hatte, und hat die Differenz an das Ausland gezahlt." Een tweede verlies werd toegebracht door de franc-speculatie. Toen enkele banken ineenstortten, ontstond er een vertrouwenscrisis. Het publiek haalde zijn spaargelden bij de banken weg en het buitenland trok vele kredieten terug. Daardoor ontstond er een run van de bankwereld en de industrie op de Nationale Bank. Het gevolg was een vermindering van de dekking, die begin 1924 nog 75% bedroeg, tot 38%. De Bank moest er op resolute wijze voor zorgen dat de kredietverstrekking door haar zou afnemen en de dekkingsverhouding niet verder verminderde. Hoe onverzoenlijker werd opgetreden tegen inflatienegingen, des te overtuigender werd de waardevastheid van de kroon en des te eerder waren weer kredieten in het buitenland verkrijgbaar, aldus Zimmerman.<sup>172</sup>

Van het rapport verscheen medio augustus een uittreksel in de Weense pers, dus toen de Nationale Bank al was overgegaan tot verhoging van het disconto tot 15% en tot strengere beoordeling van de aangeboden wissels. Voor sommigen was het moeilijk te begrijpen dat de geuite kritiek sloeg op een periode die alweer ruim een maand verstreken was. De waarde van de kroon was onaangetast gebleven, zodat

Zimmerman in augustus waarschijnlijk in andere bewoordingen over de situatie gesproken zou hebben.

In zijn open brief sprak Reisch van een pijnlijke verrassing. Hij meende dat de activiteit van zijn Bank aanspraak kon maken op een vriendelijkere bejegening. "Denn ohne das aufopferungsvolle Dazwischentreten der Nationalbank hätte die Krise wohl zweifellos einen derartigen Verlauf genommen, dasz die gesamte Volkswirtschaft und damit selbstverständlich auch das ganze Sanierungswerk aufs äusserste gefährdet worden wäre, während dank der Intervention der Nationalbank, die ohne jede üble Nebenwirkung währungspolitischer Natur erfolgte, die Bankenkrise derzeit wohl als überwunden gelten kann, womit einem weiteren günstigen Verlauf der Sanierungsaktion wieder freie Bahn geschaffen worden ist." Aanleiding tot het schrijven van zijn brief vond de president in de teneur van het rapport, omdat iedere aandachtige lezer en zeker de speculant daaruit twijfel aan de waardevastheid van de kroon in de toekomst kon afleiden. "Über die Opportunität derartiger Darlegungen habe ich nicht abzusprechen", aldus Reisch, "obwohl ich es bedauern musz, dasz das bisher unbegrenzte Vertrauen, das das Ausland der Österreichischen Nationalbank entgegengebracht hat, und die geradezu bewundernswerte Festigkeit, welche die österreichische Krone bisher auf allen Auslandsmärkten auszeichnet, auf diese Weise in Frage gestellt werden könnten." Dat de Commissaris-Generaal door de president niet als de beste propagandist voor de Oostenrijkse zaak beschouwd werd, vond hier zijn bevestiging. De indruk die Zimmerman met zijn kritiek gewekt zou hebben, werd des te betreurenswaardiger genoemd, omdat volgens het saneringsplan een dekkingspercentage van 20% voor de eerste vijf jaar als voldoende beschouwd werd; het feitelijke percentage lag daar dus ver boven.

Zimmerman liet alles over zich heen gaan en reageerde in het openbaar niet op de uitlatingen van Reisch. Maar via een omweg kon men toch wel een reactie vernemen. In de Nederlandse pers circuleerden namelijk geruchten, als zou ook Van Gyn stelling genomen hebben tegen de Commissaris-Generaal. In de *Nieuwe Rotterdamsche Courant* ontkende Van Gyn dit en het betreffende artikel werd door de *Neue Freie Presse* overgenomen. Het was niet de bedoeling van Zimmermans kritiek geweest, zo deelde Van Gyn mee, om aan de waardevastheid van de kroon te twijfelen, als het dekkingspercentage door welke oorzaak ook verminderde. Er waren immers omstandigheden waarop de bankleiding geen invloed kon hebben. De passage uit het rapport van de Commissaris-Generaal had slechts betrekking op een verslechtering van het percentage ten gevolge van een onvoldoende beperking van de kredietverlening. "Dr. Zimmerman wollte nichts anderes als dieses zum Ausdruck bringen, dasz eine energische Beschränkung der Kreditverleihung durch eine Zinsfuserhöhung ... und durch ander Mittel seitens der Bankverwaltung seine völlige Zustimmung und seine Unterstützung gegenüber den zahlreichen Kritikern hat und um so mehr haben wird, desto kräftiger sie durchgeführt wird."<sup>173</sup>

In de vorige paragraaf werden momenten genoemd, waarop Reisch bezweek onder de heftige kritiek en zijn ontslag aanbood of dat wilde doen. Ook nu weer gebeurde dat. Onmiddellijk na het verschijnen van Zimmermans rapport overwoog hij zijn functie neer te leggen.<sup>1 74</sup> Ruim een maand later, in september, diende hij officieel zijn ontslag in toen het Financieel Comité te Genève vergaderde en in zijn resolutie een actieve bankpolitiek aanbeval, zoals die door Londen werd voorgestaan en door de Commissaris-Generaal in Wenen geformuleerd was. Maar de president trok de ontslagaanvraag in, nadat de regering het volle vertrouwen in de bankleiding had uitgesproken.<sup>1 75</sup>

Het was niet de eerste en ook niet de laatste maal, dat Reisch de openbaarheid koos om zijn beleid uiteen te zetten en te verdedigen tegen zijn critici. Dit leidde soms tot lange polemieken. Tegenover Van Gyn gaf Zimmerman eens te kennen, dat hij het niet gepast achtte dat de president van de Nationale Bank zo veel in het openbaar sprak. "Reisch neemt, naar het schijnt, het standpunt in, dat hij aan het publiek verantwoording schuldig is ..., een standpunt, waarop zich geen enkele Bankpresident elders plaatst." Volgens Zimmerman was het prestige van de Nationale Bank daarmee niet gediend.<sup>1 76</sup>

Bij de hier aangehaalde controverse tussen de president van de Nationale Bank en de Commissaris-Generaal was ook Zimmermans prestige niet gebaat. Zimmerman had echter een dergelijke reactie van de bijzonder openhartige en spontane president mogen verwachten. Reisch was al ontstemd geraakt over het feit dat hem de buitenlandse adviseur was opgedrongen en de aandrang, die van Zimmerman uitging om de Bank van Engeland te volgen, maakte bij hem de maat vol. Maar het openlijke conflict met de president was Zimmerman kennelijk zijn relatie met Norman wel waard. Zimmerman behoorde tot de velen, die Norman een te belangrijke figuur vonden om hem tegen zich in te nemen; bovendien dacht hij zoals er in Londen gedacht werd en hij was een voorstander van een zo snel mogelijke terugkeer naar het vooroorlogse monetaire bestel.

#### AANTEKENINGEN

<sup>1</sup> Alois Urschitz von Usszich, *Die Entstehung der österreichischen Nationalbank*. Charlottenburg 1928, p. 8 en 15.

<sup>2</sup> Quatrième Rapport du Commissaire Général de la Société des Nations pour l'Autriche. Période du 15 mars au 15 avril 1923, p. 2.

<sup>3</sup> AVA MRP Nr. 248 11-12-1922, ingesloten bij Nr. 235 20-10-1922.

<sup>4</sup> AVA MRP Nr. 251 21-12-1922.

<sup>5</sup> RS19/10B/24908/24907, Note pour M. Avenol sur une conversation avec Sir Arthur Salter (Vienne, 21 Décembre 1922).

<sup>6</sup> AVA MRP Nr. 248 11-12-1922, ingesloten bij Nr. 235 20-10-1922; telegram van Orsini-Baroni aan Mussolini 2-12-1922, in: *I Documenti Diplomatici Italiani. Settima Serie: 1922-1935. Volume I. Roma 1953*, nr. 187, p. 120-121; telegram van Vassallo aan Mussolini 9-12-1922, in: *Idem*, nr. 218, p. 146-147.

<sup>7</sup> NPA K. 40-41, Gezantschapsbericht uit Londen 23-12-1922.

<sup>8</sup> C7 5/2-2, Brief van Van Walré de Bordes aan Avenol 2-1-1923.

<sup>9</sup> Brief van Zimmerman aan Seipel 19-12-1922, in: *Première Rapport du Commissaire Général de la Société des Nations pour l'Autriche. Période du 15 décembre 1922 au 15 janvier 1923*, p. 15-16.

- 10 AVA MRP Nr 251 21-12-1922
- 11 R519/10B/24908/24907 Note pour M Avenol sur une conversation avec Sir Arthur Salter (Vienne, 21 Decembre 1922)
- 12 Telegram van Orsini-Baroni aan Mussolini 20-12-1922, in I Documenti Diplomatici Italiani Volume I, nr 252, p 169-170
- 13 AVA MRP Nr 251 21-12-1922
- 14 Gottlieb Ladner, Seipel als Überwinder der Staatskrise vom Sommer 1922 Zur Geschichte der Entstehung der Genfer Protokolle vom 4 Oktober 1922 Wien-Graz 1964, p 83-84
- 15 AVA MRP Nr 251 21-12-1922 Telegram van Mussolini aan Orsini-Baroni 22-12-1922, in I Documenti Diplomatici Italiani Volume I, nr 260, p 173-174
- 16 AVA MRP Nr 251 21-12-1922
- 17 Brief van Seipel aan Zimmerman 21-12-1922, in Première Rapport du Commissaire Général, p 16-17
- 18 AVA MRP Nr 251 21-12-1922, over de discussie zelf ontbreken de gegevens
- 19 R519/10B/24908/24907, Note pour M Avenol sur une conversation avec Sir Arthur Salter (Vienne, 21 Décembre 1922)
- 20 NPA K 40-41, Gezantschapsbericht uit Londen 23-12-1922, S59/Bank adviser, Nota van Niemeyer aan Monnet en Avenol 22-12-1922
- 21 Telegram van Mussolini aan Orsini-Baroni 29-12-1922, in I Documenti Diplomatici Italiani, Volume I, nr 281, p 186-187
- 22 C7 5/2-2, Telegram van Zimmerman aan Salter 29-12-1922
- 23 Brief van Seipel aan Zimmerman 21-12-1922, in Première Rapport du Commissaire Général, p 16-17
- 24 C7 5/2-2 Telegram van Zimmerman aan Avenol 2-1-1923
- 25 C7 5/2-2, Telegram van Niemeyer aan Avenol 30-12-1922
- 26 C7 5/2-2, 1er proposition, redigé par M Janssen Titre XV Disposition Transitoire 5-1-1923
- 27 C7 5/2-2, Propositions du Commissaire Général, 6-1-1923
- 28 AVA MRP Nr 254 9-1-1923
- 29 C7 5/2-2, Brief van Kienbock aan Zimmerman 9-1-1923
- 30 C7 5/2-2, Telegram van Zimmerman aan Van Walré de Bordes 10-1-1923
- 31 C7 5/2-2, Brief van Niemeyer aan Zimmerman 13-1-1923
- 32 C7 5/2-2, Brief van Niemeyer aan Zimmerman, ongedateerd maar tussen 13 en 17-1-1923
- 33 AVA MRP Nr 257 17-1-1923
- 34 AVA MRP Nr 257 17-1-1923
- 35 C7 5/2-2, Brief van Niemeyer aan Zimmerman 29-1-1923
- 36 C6 5/2-2, Vereinbarungen zwischen dem Präsidenten der österreichischen Nationalbank und dem Berater gemasz Artikel 127 der Satzungen.
- 37 AVA MRP Nr 265 9-3-1923
- 38 C7 5/2-2, Onderhoud van Zimmerman met Kienbock en Reisch 16-3-1923
- 39 NFP/A 17-4-1923
- 40 Stenographische Protokolle über die Sitzungen des Nationalrates der Republik Österreich I Gesetzgebungsperiode V. Bericht 1922-1923 Wien 1923, 17-4-1923, p 5474
- 41 Idem, 28-4-1923, p 5531.
- 42 NF P/M 13-4-1923
- 43 NFP/M 11-11-1925, Antrag des Generalrates auf Satzungsänderungen, in XXXV Bericht des Generalkommissars des Volkerbundes für Österreich 15. Juni-15 Juli 1925, p 24-27
- 44 NFP/A 4-11-1925
- 45 NFP/M 27-11-1925
- 46 S59/Bank adviser, Nota van Monnet voor Niemeyer 22-12-1922
- 47 NFP/M 20 en 27-5-1923
- 48 S59/Bank adviser, Nota van Zimmerman voor Van Walré de Bordes, eind december 1922 of begin januari 1923
- 49 C7 5/2-2, Brief van Niemeyer aan Zimmerman, ongedateerd maar tussen 13 en 17 januari 1923
- 50 AVA MRP Nr 254 9-1-1923

- 51 C7 5/2-2, Brief van Salter aan Zimmerman 10-2-1923
- 52 Dat Zimmerman er niet naast zat, blijkt uit een mededeling van Pantaleoni aan Orsini-Baroni dat met name Grunberger zich gekeerd had tegen de instelling van het adviseurschap. Zie telegram van Orsini-Baroni aan Mussolini, in I Documenti Diplomatici Italiani, Volume I, nr 643, p. 457
- 53 C7 5/2-2, Brief van Zimmerman aan Niemeyer 14-2-1923
- 54 C7 5/2-2, Brief van Niemeyer aan Kienbock 19-2-1923 en aan Zimmerman 21-2-1923
- 55 NFP/A 20-2-1923
- 56 C7 5/2-2, Brief van Schnyder aan Zimmerman 23-2-1923 en brief van Grunberger aan Zimmerman 27-2-1923
- 57 C7 5/2-2, Onderhoud van Zimmerman met Kienbock 28-2-1923
- 58 C7 5/2-2, Brief van Zimmerman aan Motta 14-3-1923, brief van Drummond aan Motta 14-3-1923, brief van Motta aan Zimmerman 19-3-1923
- 59 C7 5/2-2, Brief van Schnyder aan Zimmerman 21-3-1923
- 60 C7 5/2-2, Brief van Schnyder aan Zimmerman 6-5-1923, brief van Zimmerman aan Panhuys 9-5-1923, telegram van Panhuys aan Zimmerman 18-5-1923, telegram van Schnyder aan Zimmerman 18-5-1923, C9 5/2c, Brief van Schnyder aan Zimmerman 16-8-1923
- 61 NPA Liasse Österreich 8/IV K 347, losse aantekening
- 62 S109 2/42, Brief van Zimmerman aan Salter 27-3-1923
- 63 C7 5/2-2, Brief van Pantaleoni aan Zimmerman 31-3-1923
- 64 C7 5/2-2, Telegram van Zimmerman aan Niemeyer 4-4-1923
- 65 C5 4/8I, Note Verbale de Ministre Italien à Vienne adressé à Mr Zimmerman 2-5-1923, NPA Liasse Österreich 8/IV K 347, brief van Schuller vanuit Rome aan Grunberger 6-4-1923, telegram van Mussolini aan Orsini-Baroni en Eles 13-4-1923, in I Documenti Diplomatici Italiani Volume I, nr 710, p. 505-506
- 66 C7 5/2-2, Aantekeningen van Van Walré de Bordes over de periode 4 tot en met 11-5-1923
- 67 C5 4/8I, Note Verbale (van het Commissariaat-Generaal) 4-5-1923, telegram van Orsini-Baroni aan Mussolini, in I Documenti Diplomatici Italiani Settima Serie 1922-1935 Volume II Roma 1955, nr 22, p. 13-14
- 68 C7 5/2-2, Brief van Schnyder aan Zimmerman 6-5-1923, NFP/M 27-5-1923
- 69 C5 4/8I, Note Verbale (van het Commissariaat-Generaal) 4-5-1923, C7 5/2-2, Brief van Zimmerman aan Orsini-Baroni 18-5-1923
- 70 C5 4/8I, Brief van Zimmerman aan Salter 12-5-1923. Orsini-Baroni bleek Mussolini's stap te betreuren. Omdat iedereen van het verzet van Italië tegen Schnyder wist, zou toegeven, ook passief, het prestige van Italië schaden en de tendens bij de Oostenrijkse regering vergroten om de standpunten van Italië niet al serieus te nemen. Zie telegram van Orsini-Baroni aan Mussolini 22-5-1923, in I Documenti Diplomatici Italiani Volume II, nr 51, p. 35
- 71 AVA MRP Nr 279 18-5-1923
- 72 C7 5/2-2, Brief van Schnyder aan Seipel 29-9-1923
- 73 C7 5/2-2, Brief van Zimmerman aan De Musy 15-11-1923, brief van Norman aan Schnyder 13-11-1923, brief van De Musy aan Zimmerman 27-11-1923
- 74 C7 5/2-2, Brief van Schnyder aan Zimmerman 5-12-1923, brief van Schnyder aan De Musy 5-12-1923, brief van Seipel aan Schnyder 6-12-1923, brief van Schnyder aan Seipel 19-1-1924
- 75 C7 5/2-2, Brief van Zimmerman aan Salter 12-12-1923, brief van Schnyder aan Seipel 7-12-1923, brief van Seipel aan Schnyder 12-1-1924
- 76 NFP/A 15-3-1924
- 77 C7 5/2-2, Brief van Schnyder aan Zimmerman 24-3-1924 en 9-4-1923
- 78 C7 5/2-2, Brief van Zimmerman aan Schnyder 9-4-1923
- 79 C7 5/2-2, Brief van Schnyder aan Zimmerman 2-5-1923
- 80 C7 5/2-2, Brief van Zimmerman aan Salter 12-12-1923
- 81 C7 5/2-2, Brief van Niemeyer aan Zimmerman 27-12-1923
- 82 C7 5/2-2, Brief van Salter aan Zimmerman 2-1-1924
- 83 C7 5/2-2, Brief van Zimmerman aan Kundert 7-1-1924, brief van Kundert aan Zimmerman 14-1-1924, Kundert zou kort daarop overlijden
- 84 C7 5/2-2, Brief van Zimmerman aan Salter 1-2-1924

- 85 C7 5/2-2, Brief van Zimmerman aan Sarasin 29-1-1924, brief van Sarasin aan Zimmerman 4-2-1924 brief van Salter aan Zimmerman 12-2-1924
- 86 C7 5/2-2, Brief van Zimmerman aan Johr 22-2-1924, brief van Johr aan Zimmerman 27-2-1924
- 87 C7 5/2-2, Brief van Zimmerman aan Niemeyer 14-4-1924, brief van De Haller aan Zimmerman 2-5 1924
- 88 C7 5/2-2, Onge-dateerd telegram van de Nederlandse ambassade te Wenen aan Van Gyn in Den Haag, die het op 5 5-1924 ontving, telegram van Zimmerman aan Salter 12-5-1924, onderhoud van Zimmerman met Reisch 9-5-1924, NFP/M 18-5-1924
- 89 AZ 14-5-1924
- 90 Stenographische Protokolle über die Sitzungen des Nationalrates der Republik Österreich II Gesetzgebungsperiode I Bericht 1923-1924 Wien 1924, 13-5-1924, p 868-875
- 91 C9 5/2d Brief van Norman aan Zimmerman 1-7-1924
- 92 MvBZ, Gezantschapsbericht uit Wenen 19-8-1924
- 93 NFP/M 7-10-1925
- 94 C9 5/2c, Brief van Van Gyn aan Zimmerman 15-9-1925
- 95 Die Borse 8-10-1925
- 96 MvBZ, Gezantschapsbericht uit Wenen 7-10-1925
- 97 S108 2/6/2, Brief van Niemeyer aan Zimmerman 28-10-1925
- 98 S108 2/6/2, Brief van Zimmerman aan Niemeyer 10-11-1925
- 99 S108 2/6/2, Brief van Niemeyer aan Zimmerman 18-11-1925
- 100 S108 2/6/2, Brief van Salter aan Zimmerman 13-1-1926
- 101 Viktor Reimann, Zu groß für Österreich Seipel und Bauer im Kampf um die Erste Republik Wien-Frankfurt-Zürich 1968 Een goed overzicht van de antisemitische traditie in het Duits sprekende gedeelte van de Monarchie geeft Dirk van Arkel, Antisemitism in Austria Leyden 1966
- 102 NPA K 40-41, Gezantschapsbericht uit Londen 7-1-1926 en 10-6-1926
- 103 Die Borse 28-1-1926 geeft een biografische schets van Kay
- 104 Jan van Walre de Bordes, The Austrian Crown Its depreciation and stabilization London 1924 Georg Henri Bousquet (La restauration monétaire et financière de l'Autriche Paris 1927, p 54-55) beschrijft het inflatieproces als volgt "Au début, l'inflation fait augmenter le prix de la vie, crée la méfiance, engendrant la baisse des changes Puis la méfiance du public grandit de plus en plus, le cours des devises reflète son état d'esprit, le change baisse de plus en plus rapidement, cette baisse fait monter les prix, et la conséquence en est que l'Etat devient de plus en plus incapable de couvrir des dépenses par des ressources normales de cause, l'inflation est devenue conséquence "
- 105 Voor het functioneren van de deviezencentrale zie Van Walré de Bordes, The Austrian Crown, p 107-113 en p 202 e v
- 106 Van Walré de Bordes, The Austrian Crown, p 202
- 107 Karl Ausch, Als die Banken fielen Zur Soziologie der politischen Korruption Wien-Frankfurt-Zürich 1968, p 185
- 108 FA 1924/23428, Brief van Kienbock aan Zimmerman 26-3-1924
- 109 C11 5/3a 2, Brief van Grimm aan Zimmerman 13-4-1924
- 110 C11 5/3a-2, Brief van Zimmerman aan Brauneis 14-4-1924
- 111 S110 2/19/2, Brief van Felkin aan Salter 16-4-1924, S110 2/19/1, brief van Quesnay aan Salter 3-5-1924
- 112 S110 2/19/1, Brief van Quesnay aan Denis 13-5-1924
- 113 C11 5/3a-2, Brief van Zimmerman aan Kienbock 1-5-1924, S110 2/19/1, brief van Quesnay aan Salter 3-5-1924
- 114 C11 5/3a-2, Telegram van Reisch aan Norman 2-5-1924
- 115 C11 5/3a-2, Telegram van Zimmerman aan Norman 3-5-1924
- 116 C11 5/3a-2, Telegram van Norman aan Zimmerman 7-5-1924
- 117 C11 5/3a-2, Brief van Zimmerman aan Kienbock 1-5-1924
- 118 C11 5/3a-2, Brief van de Nationale Bank aan het ministerie van financiën 24-5-1924
- 119 C11 5/3a-2, Brief van Kienbock aan de Nationale Bank 30-5-1924 en 24-6-1924, brief van Kienbock aan Zimmerman 24-6-1924, brief van Grimm aan de Nationale Bank 24-10-1924

- 120 Stephan Zeissl, Die Politik der Österreichischen Nationalbank im Rahmen der Sanierung der österreichischen Wirtschaft Hamburg-Wien-Kiel 1928, p 71 Bousquet, La restauration monétaire et financière de l'Autriche, p 99 Zo werd een reeks banken getroffen, die door de christelijk-socialen en grootduiters voornamelijk in de deelstaten opgericht waren (bv de *Steirische Bank*) om de boeren te bevrijden van het "judische Finanzkapital" Onder deze banken vonden veel fusies plaats, die op voorschrift van de nieuwe minister van financiën, Jakob Ahrer, die zelf belangen had in onder meer de *Steirische Bank*, gesteund werden door de grote banken, zoals de Postspaarsbank Zie Margot Chuboda, Die Wirtschaftspolitik Jakob Ahrers Seminararbeit Institut für Zeitgeschichte Wien 1969, p 26-27 Ausch, Als die Banken fielen, p 205-306
- 121 Stenographische Protokolle über die Sitzungen des Nationalrates, 1923-1924, 13-5-1924, p 868-875
- 122 C32 5/37, Onderhoud van Zimmerman met Grimm 21/22-7-1924
- 123 C11 5/3a-1 14e rapport van de bankadviseur aan de Commissaris-Generaal 19-8-1924
- 124 C6 5/2-2, Brief van Zimmerman aan Norman 6-8-1924
- 125 C32 5/37, Brief van Zimmerman aan Strakosch 4-8-1924
- 126 C32 5/37, Brief van Zimmerman aan Strakosch 4-8-1924, C11 5/3a-1, 14e rapport van de bankadviseur aan de Commissaris-Generaal 19-8-1924
- 127 Die Borse 24-7-1924
- 128 Die Borse 31-7-1924
- 129 C9 5/2d, Brief van de Deputy Governor van de Bank van Engeland aan Zimmerman 12-8-1924
- 130 Zeissl, Die Politik der Österreichischen Nationalbank, p 72-73
- 131 Idem, p 83-86
- 132 Idem, p 73
- 133 NPA K 40-41, Gezantschapsbericht uit Londen 30-10-1924, NFP/M 21-12-1924
- 134 NPA K 40-41, Gezantschapsbericht uit Londen 11-12-1924
- 135 NPA K 40-41, Brief van Franckenstein aan Mataja 14-12-1924
- 136 S111 2/19/4, The dispute between the Bank of England and the Austrian National Bank Nota van Van Walré de Bordes 17-1-1925
- 137 C9 5/2c, Onderhoud van Zimmerman met Ramek 26-1-1925
- 138 S111 2/19/4, The dispute between the Bank of England and the Austrian National Bank, Nota van Van Walré de Bordes 17-1-1925
- 139 C9 5/2c, Brief van Van Gyn aan Zimmerman 11-7-1924
- 140 C9 5/2d, Onderhoud van Zimmerman met Thaa, Brauneis en Van Gyn 4-8-1924
- 141 C9 5/2d, Brief van Norman aan Zimmerman 1 en 30-7-1924
- 142 C6 5/2-2, Brief van Zimmerman aan Norman 6-8-1924
- 143 C9 5/2d, Brief van Zimmerman aan Niemeyer 6-11-1924
- 144 C9 5/2d, Onderhoud van Zimmerman met Kienbock 20-11-1924 en met Van Gyn en Kienbock 4-11-1924
- 145 NPA K 40 41, Gezantschapsbericht uit Londen 1-11-1924
- 146 C9 5/2c, Brief van Van Gyn aan Zimmerman 12-11-1924, de Oostenrijkse regering liet de kwestie uitzoeken door haar gezant te Londen en deze kwam tot de conclusie dat er geen sprake was geweest van actieve propaganda, hoogstens van schriftelijke zie NPA K 40-41, brief van Franckenstein aan Mataja 5 en 14-12-1924
- 147 NPA K 40-41, Gezantschapsbericht uit Londen 30-10-1924
- 148 NPA K 40-41, Gezantschapsbericht uit Londen 7, 13 en 19-12-1924
- 149 NFP/M 18-12-1924
- 150 NPA K 40-41, Brief van Franckenstein aan Mataja 14-12-1924
- 151 NFP/M 18 en 21-12-1924
- 152 Volgens het getuigenis van Franckenstein was gouverneur Norman door zijn autocratische aard een moeilijke persoonlijkheid en wanneer hij geprikkeld en nerveus was – hetgeen vaak voorkwam als gevolg van zijn slechte gezondheid, die hij zichzelf bezorgd had door zijn rusteloze werkwijze – zelfs zeer onaangenaam, zie NPA K 40-41, gezantschapsbericht uit Londen 2-7-1925
- 153 C9 5/2c, Brief van Van Gyn aan Zimmerman, ongedateerd, maar tussen 24-12-1924 en



- 5-1-1925, en een brief van Van Gyn aan Zimmerman 9-1-1925.
- <sup>154</sup> S111 2/19/4, Brief van Norman aan Zimmerman 16-12-1924.
- <sup>155</sup> NPA K. 40-41, Brief van Franckenstein aan Mataja 14-12-1924.
- <sup>156</sup> S60 no. 6 24-27, Brief van Van Walré de Bordes aan Quesnay 8-1-1925, de brief is abusievelijk gedateerd op 8-1-1924.
- <sup>157</sup> S111 2/19/4, Brief van Quesnay aan Van Walré de Bordes 10-1-1925, de brief is abusievelijk gedateerd op 10-1-1924.
- <sup>158</sup> C9 5/2c, Brief van Van Gyn aan Zimmerman 9-1-1925.
- <sup>159</sup> S59/London Meetings March 1925, Brief van Van Walré de Bordes (?) aan Salter 20-3-1925.
- <sup>160</sup> NPA K. 40-41, Gezantschapsbericht uit Londen 2-7-1925.
- <sup>161</sup> Die Borse 5-3-1925.
- <sup>162</sup> C9 5/2c, 25e rapport van de bankadviseur aan de Commissaris-Generaal 18-7-1925; brief van Van Gyn aan Zimmerman 14-7-1925
- <sup>163</sup> NFP/M 25-3-1925.
- <sup>164</sup> C9 5/2c, 19e rapport van de bankadviseur aan de Commissaris-Generaal 22-1-1925.
- <sup>165</sup> Nicole Pietri, La Société des Nations et la reconstruction financière de l'Autriche 1921-1926. Genève 1970, p. 141-142, Bousquet, La restauration monétaire et financière, p. 108.
- <sup>166</sup> S59/London Meetings March 1925, Brief van Van Walré de Bordes (?) aan Salter 20-3-1925.
- <sup>167</sup> C9 5/2c, 2e rapport van de bankadviseur aan de Commissaris-Generaal 10-8-1923.
- <sup>168</sup> C11 5/3a-1, Bemerkung von Reisch zum 4.Bericht (van de bankadviseur aan de Commissaris-Generaal) 10-10-1923.
- <sup>169</sup> C7 5/2-1, Onderhoud van Zimmerman met Ahrer 20-1-1925.
- <sup>170</sup> S59/London Meetings March 1925, Brief van Van Walré de Bordes (?) aan Salter 20-3-1925.
- <sup>171</sup> NFP/M en AZ 23-8-1924.
- <sup>172</sup> XIX.Bericht des Generalkommissärs des Volkerbundes für Österreich 15.Juni – 15 Juli 1924, p. 9-11.
- <sup>173</sup> NFP/M 3-9-1924.
- <sup>174</sup> NFP/M 23-8-1924.
- <sup>175</sup> NFP/M 21-9-1924.
- <sup>176</sup> C9 5/2c, Brief van Zimmerman aan Van Gyn 18-7-1925.

## VIII DE OPHEFFING VAN DE CONTROLE DOOR DE COMMISSARIS-GENERAAL

### 1. DE DISCUSSIE IN DE LENTE EN DE ZOMER VAN 1925

Bij het naderen van de bijeenkomst van de Volkenbondsraad in juni 1924 groeide in Oostenrijk de verwachting dat in Genève een beslissing zou vallen over de beëindiging van de controle. Het zou immers in de geest van de Protocollen van 1922 zijn, indien de controle niet langer dan twee jaar zou duren. Bovendien kon de sanering als voltooid beschouwd worden, omdat er weer sprake was van een budgettair evenwicht.

Op het Commissariaat-Generaal heerste echter een andere opvatting. Aandachtige waarnemers konden sinds de winter van 1923 een vertraging in de herstelwerkzaamheden bespeuren en het begrotingsevenwicht was op een andere wijze tot stand gekomen dan in 1922 afgesproken, niet door besparingen, maar door een forse stijging van de inkomsten als gevolg van een toenemende belastingopbrengst. Omdat door het uitbreken van de beurscrisis in het voorjaar van 1924 allerlei nadelige gevolgen voor de schatkist te vrezen waren, moest men juist blijven hameren op vermindering van de staatsuitgaven. Daarbij kwam dat de ontslagregeling voor de ambtenaren en de reorganisatie zowel van de overheidsdienst als van de staatsbedrijven nog niet voltooid was; na het verdwijnen van Hornik als besparingscommissaris moest men zich zelfs ernstig afvragen wat er van de nog openstaande verplichtingen terecht zou komen.<sup>1</sup>

Op het bureau van de Commissaris-Generaal zou men zich in 1924 dus verzetten tegen een opheffing van de controle. Maar hoe was de situatie een jaar later? Tegen het einde van de lente van 1925 was de stemming in Genève voor opheffing. Daar meende men dat de Volkenbond geweldig aan prestige zou winnen door een van zijn belangrijkste acties als geslaagd te verklaren. Bovendien rees er het vermoeden dat de Oostenrijkse kwestie nieuwe moeilijkheden wachtte, indien zij niet geregeld was voor de intrede van Duitsland in de Volkenbond — een zaak die juist in die tijd de volle aandacht kreeg. Aanhangers van de *Anschluss*politiek zouden bij de Duitse vertegenwoordiging kunnen interveniëren, hetgeen wegens de vereiste eenstemmigheid bij besluiten van de Volkenbondsraad grote gevolgen kon hebben. Tenslotte hoopte men met de opheffing van de controle Oostenrijk te kunnen weerhouden van aansluiting bij Duitsland; de gezond verklaarde staat behoefde zich toch niet aan te sluiten bij een zieke buur! <sup>2</sup>

Wat waren nu de standpunten van de verschillende belanghebbende staten? In april 1924 reeds gaf Pantaleoni, de voorzitter van het Controle-Comité, aan de Oostenrijkse gezant te Rome te kennen dat de controle niet langer dan twee jaar mocht duren, wilde men zich aan de Protocollen houden. Voor een verlenging had

Italië geen interesse en Oostenrijk kon dan ook op de steun van zijn land rekenen, als het de onafhankelijkheid teruggeefte. Wanneer de onderpanden meer dan voldoende waren en dat was het geval, stond niets meer een beëindiging van de controle in de weg.<sup>3</sup> In feite was Italië al vanaf het begin tegenstander geweest van de controle, althans van de vorm die men eraan had gegeven, zij vormde immers een obstakel voor de politiek van vreedzame penetratie in Oostenrijk. Italië zou alles steunen dat aan het heersende systeem, waarmee overwicht van één der staten zich niet verdroeg, een einde kon maken.<sup>4</sup>

Lange tijd bleef Italië het enige land dat zich tegen de controle keerde. Het *Quai d'Orsay* was aanvankelijk voor handhaving, zeker toen de groot Duitsers door een reis van hun voormannen, Dinghofer en Frank, naar Berlijn begin 1925<sup>5</sup> in Oostenrijk weer de *Anschluss* in het middelpunt van de belangstelling brachten, met behulp van de controle zou iedere vrijage met Duitsland snel bekoeld kunnen worden.<sup>6</sup> In de prille zomer van 1925 ging Frankrijk om, het zag toen in de opheffing van de controle juist hét middel om aansluiting van Oostenrijk bij Duitsland te verhinderen.<sup>7</sup> Men was gaan inzien dat de *Anschluss* beweging het beste bestreden kon worden door versterking van het nationale zelfbewustzijn van Oostenrijk. Wilde men de publieke opinie in dat land van de gedachte van aansluiting bij Duitsland afbrengen, dan kon dat niet beter gebeuren dan door de overtuiging te vestigen en te versterken dat de nieuwe staat op zichzelf, onafhankelijk van steun of invloed van anderen kon bestaan. In deze gedachtengang paste natuurlijk een volledige opheffing van de controle. Wat betreft de naderende intrede van Duitsland in de Volkenbond, ook hier leek men de redenering over te nemen zoals die in Genève opgeld deed. Men vreesde dat, zo de sanering niet vóór die gebeurtenis een feit was, de Duitse vertegenwoordiger in de Volkenbondsrada een dankbare taak zou hebben om voortdurend op de "bevrijding" van Oostenrijk aan te dringen. Zou de Franse gedelegeerde zich daartegen verzetten, dan deed dit het verlangen naar vereniging met Duitsland toenemen, maar zonder verzet van Franse zijde zou de band tussen de twee staten eveneens versterkt worden. Het was dus zaak om Duitsland vóór te zijn.<sup>8</sup>

Als lid van de Kleine Entente kon Tsjecho-Slowakije het zich natuurlijk niet al te licht veroorloven om veel van het Franse standpunt af te wijken. Toch liet Benes begin 1925 een eigen geluid horen. Hij voelde er weinig voor om de controle een dag langer dan noodzakelijk was te laten voortbestaan. Hij was weinig ingenomen met de persoon van Zimmerman en tegenover de Oostenrijkse gezant te Praag liet hij zich zelfs ontvallen dat hij Zimmerman onsympathiek vond.<sup>9</sup> Maar enige tijd later neigde hij naar het toenmalige Franse standpunt om door middel van de controle iedere opwelling van sympathie voor de *Anschluss* de kop in te drukken.<sup>10</sup> Toen dit Franse standpunt veranderde, volgde ook Praag.<sup>11</sup>

Voor Nederland, dat geen vitaal belang had bij de Oostenrijkse kwestie, was de vrees voor machtsuitbreiding van Duitsland, zoals dat aanvankelijk ook voor Frankrijk gold, eveneens een motief om de controle intact te laten.<sup>12</sup>

Van Engeland kon men geen hoogte krijgen. Het was slechts gissen, maar in ieder geval zou de mening van Niemeyer, de dominerende figuur in het Financieel Comité, van doorslaggevende betekenis zijn.<sup>13</sup> Ook de Britse ambtenaren bij de Volkenbond konden invloed uitoefenen op het Engelse standpunt en bij hen won de gedachte steeds meer terrein dat de opheffing van de controle noodzakelijk was voor een verhoging van het prestige van de Volkenbond.<sup>14</sup> Verder kon Engeland natuurlijk onder invloed komen van de Franse argumentatie, vooral wat betreft de vrees voor de gevolgen van Duitslands toetreding tot de Volkenbond. Maar Engeland was tevens het meest van allen geneigd om de Oostenrijkse kwestie in het financiële kader te houden en van bankiersstandpunt uit te bezien. Uit dien hoofde voelden de *Treasury* en de *City* weinig voor een opheffing en zouden zij veel liever enige tijd wachten of in ieder geval een overgangperiode scheppen.<sup>15</sup>

Er zij op gewezen dat tot nu toe het bankiersstandpunt in de Oostenrijkse kwestie steeds van doorslaggevende betekenis was geweest. Maar dat kon ook moeilijk anders, omdat de Volkenbondsraad in zijn besluiten altijd het uit financiële deskundigen en bankiers bestaande Financieel Comité volgde. Terwijl de argumenten voor de opheffing van de controle politiek van aard waren, zou ook ditmaal het bankiersstandpunt door toedoen van de Engelse leden van het Financieel Comité zijn rol spelen.

Hoewel Oostenrijk tijdens een eventueel debat over de controle te Genève meer lijdend voorwerp zou zijn, is het toch interessant te weten hoe hier gedacht werd. Niet alleen de grootduitsers eisten openlijk het verdwijnen van de controle omdat aan alle voorwaarden was voldaan, ook de christelijk-sociale ministers staken hun hoop op een spoedig vertrek van Zimmerman niet onder stoelen of banken. Deze laatste groep was verre van homogeen. Via kanselier Ramek deed zijn voorganger Seipel zijn invloed binnen het kabinet gelden, terwijl Mataja, de minister van buitenlandse zaken, zijn aspiraties richtte op het kanselierschap; Ahrer, de minister van financiën, vertegenwoordigde het zeer decentralistisch ingestelde Stiermarken. Iedere groep had eigen motieven om op beëindiging van de controle aan te dringen. Onmiddellijk na de bijeenkomst van de Volkenbondsraad in juni 1925, waar onder invloed van de *Anschluss*vrees gunstige resoluties voor Oostenrijk waren aangenomen, begon Ahrer in de sensatiepers van zijn deelstaat een heftige aanval op Zimmerman in de hoop dat de lezers hem, de minister, als de man gingen zien die ondanks het verzet van de Commissaris-Generaal in Genève gunstige resultaten wist te bereiken. Op deze wijze bracht hij zijn partijgenoten in grote verlegenheid. Seipel en Ramek beseften dat persoonlijke aanvallen op Zimmerman geen gunstige stemming in Genève zouden kweken, maar ook dat zij niet met lede ogen konden blijven aanzien hoe Ahrer bezig was alle eer van een eventuele opheffing van de controle aan zich te trekken, terwijl die toch uitsluitend aan de partij toekwam. Hierdoor waren ook zij gedwongen zich tegen de controle uit te spreken. Mataja, die aanvankelijk gehoopt had bij Zimmerman steun te kunnen vinden voor zijn

politieke spel tegen Seipel, nam eveneens hoe langer hoe meer een vijandige houding aan tegenover de controle.<sup>16</sup>

Aan het standpunt van Seipel moet uitvoeriger aandacht geschonken worden, omdat de oud-kanselier zich door het optreden van Ahrer niet zozeer een bepaalde houding had laten opdringen, maar zich meer gedwongen had gevoeld tot het doen van wat geprononceerdere uitspraken. Volgens Rost van Tonningen, werkzaam op het bureau van de Commissaris-Generaal en daarom een bevoegd waarnemer, hechtte Seipel al veel langer grote waarde aan het verdwijnen van de controle; zo zou hij reeds in maart 1925 de regering aangeraden hebben om inleidende besprekingen daarover te Genève te beginnen. Bepalend voor hem was dat de aanhang van de partij zich begon te roeren. Het optreden van Zimmerman tijdens de onderhandelingen tussen de deelstaten en buitenlandse bankiers had de populariteit van de controle in provinciale kringen nog verder doen verdwijnen. Ook sommige bankiers, die nauw gelieerd waren aan de regeringspartijen en gehoopt hadden van de provinciale leningen te kunnen profiteren, waren minder enthousiast over de controle geworden. En in industriële kringen gaf men Zimmerman de schuld van de duurte der kredieten, omdat hij daar beschouwd werd als degene die aandrang op de handhaving van de hoge rentevoet. Seipels houding ten aanzien van de controle nu werd ingegeven door deze algemene ontevredenheid, aldus Rost van Tonningen. Het verdwijnen van de Commissaris-Generaal betekende de erkenning dat Oostenrijk weer gezond was en dat zou de rust in zijn partij doen terugkeren.<sup>17</sup>

Tegenover de uitgever van *The Economist*, Layton, die in augustus 1925 samen met de Franse hoogleraar Charles Rist voor de Volkenbond in Wenen een onderzoek instelde ter verbetering van de economische situatie, liet Seipel zich echter anders uit. Opgemerkt zij dat hij nu te maken had met een officiële afgevaardigde van de Volkenbond en zich daarom niet geheel bloot kon geven. Uit vrees voor een slechte indruk in het buitenland, als zich na de opheffing parlementaire of economische moeilijkheden zouden voordoen, verklaarde hij geen voordeel te zien in een geforceerd snelle beëindiging van de controle. De beste oplossing vond hij de controle geleidelijk te laten afnemen, totdat zij zonder al te grote problemen afgeschaft kon worden. In ieder geval mocht niet besloten worden tot voortzetting van de controle in gewijzigde vorm. Een dergelijk besluit betekende dat Oostenrijk het algemeen vertrouwen nog niet waard was en dat zou het krediet van het land schaden.<sup>18</sup>

In socialistische hoek bleef het stil. Maar wat kon men daar anders doen? De opheffing van de controle zou in alle gevallen een ereprijs voor de regeringspartijen zijn. Waarom dit succes vergroten door aan de algemene kritiek op de controle en op Zimmerman kracht bij te zetten? <sup>19</sup>

Tenslotte moeten de eigenlijke *policymakers* in de Oostenrijkse kwestie te Wenen en te Genève de revue passeren. Reeds eind 1924 vroeg een andere medewerker van Zimmerman, Quesnay, zich af, zonder echter een oplossing te weten, of de

aanwezigheid van de Commissaris-Generaal in Wenen nog steeds in het belang was van het herstelwerk. Volgens hem moesten de methoden van controleren en onderhandelen met de Oostenrijkers herzien worden. De sanering was meer dan een eenvoudig financieel probleem geworden, zodat er nu met alle belanghebbenden en niet alleen met de regeringsleiders gepraat moest worden. Adriaan Pelt, eveneens werkzaam op Zimmermans bureau, deelde dit standpunt.<sup>20</sup>

Van de stellingname van Rost van Tonningen is meer bekend. De eerste uiting van hem over dit onderwerp dateert van maart 1925. Hij meende toen dat de controle op de economische ontwikkeling geen vat had. Sociale en fiscale wetgeving, regeling van de kredietmarkt, het voeren van commerciële politiek – middelen om de economische crisis te bestrijden – waren taken van anderen. De Volkenbond zou alleen bij de reorganisatie van het belastingstelsel behulpzaam kunnen zijn, maar daaraan werd reeds gedokterd. En het toezicht op de provinciale financiën dan? Gezien de impopulariteit van de controle en ook haar onmacht was het beter dat over te laten aan een Oostenrijks orgaan, zo meende Rost van Tonningen.<sup>21</sup> Hij deed alle mogelijke pogingen om zijn "patroon", zoals hij Zimmerman tegenover derden noemde, warm te maken voor een wijziging in het controlesysteem. In zijn streven werd hij echter tegengewerkt door de jonge Bousquet, die geen enkel argument achterwege liet om te ijveren voor een permanente Volkenbondscontrole. Bousquet handelde nog geheel in overeenstemming met het toen geldende standpunt van het *Quai d'Orsay*, maar werd ook door persoonlijk belang in zijn mening gestijfd. Naar de mening van Rost van Tonningen was het meer deze Bousquet dan Zimmerman die aan het voortbestaan van de controle gehecht was.<sup>22</sup>

Rost van Tonningen zag na de opheffing van de oorspronkelijke controle voor drie nieuwe vormen van toezicht bestaansrecht op de panden, op het budget als tegenwicht tegen de mogelijke verhoging van de staatsuitgaven als gevolg van looneisen e.d. en om de besteding van het leningoverschot te kunnen controleren, en tenslotte op de Nationale Bank om Londen gerust te stellen. De laatste twee vormen van controle hoefden van hem eigenlijk niet. Voldoende was als de Rekenkamer voor elke zitting van het Financieel Comité een rapport zou insturen over de budgettaire toestand en over de bedragen die van het restant van de lening voor investeringen gebruikt waren, het bedrag voor investeringen moest het Financieel Comité vaststellen, terwijl het tevens het recht moest hebben op ieder gewenst moment een onderzoek te houden. Deze regeling, aldus Rost van Tonningen, zou een overgang moeten zijn naar het geheel loslaten van de controle op het ogenblik dat de rest van de lening verbruikt was en men in het buitenland weer voldoende vertrouwen in Oostenrijk had.<sup>23</sup>

Evenals Rost van Tonningen behoorde de directeur van de economische en financiële sectie van het Volkenbondssecretariaat, Arthur Salter, tot de weinigen die nagedacht hadden over de vraag wat er na het verdwijnen van Zimmerman moest gebeuren. Hij wilde nog voor het einde van 1925 de functie van de Commissaris-

Generaal opgeheven zien. Een zich voortslepende controle door deze zou immers steeds zwakker worden. Hoe langer zij duurde, hoe moeilijker het werd voor de Commissaris-Generaal zich verantwoordelijk te voelen en een werkelijk effectieve controle uit te oefenen. Iedere grief richtte zich tegen de Commissaris-Generaal of de Volkenbond en maakte de *Anschluss* tot een soort eldorado. Wel moest de Volkenbond het recht krijgen om de controle opnieuw in te voeren, zoals in het geval van Hongarije (over de beëindiging van de controle in dat land werd tegelijkertijd gesproken). Verder zou bij de Nationale Bank de adviseur gehandhaafd moeten blijven of er zou iemand aan de directie toegevoegd moeten worden, terwijl een Volkenbondsfunctionaris contact behoorde te onderhouden met de Oostenrijkse controle-instantie, zodanig dat hij in staat was verslag uit te brengen aan de Volkenbondsraad, zo meende Salter.<sup>24</sup>

Hoe dacht de Commissaris-Generaal zelf over deze zaak? Begin 1925 kreeg Zimmerman vaak het verwijt te horen aan zijn stoel te kleven<sup>25</sup> en als men zijn houding in die maanden en ook later nader bekijkt, dan moet men vaststellen dat die verwijten niet geheel ten onrechte waren. In maart had hij tegen Rost van Tonningen gezegd dat hij de controle in de toenmalige vorm tegen het einde van 1925 of in het begin van het jaar daarop zag verdwijnen en dat hij zich voorstelde dan als trustee voor de rest van de lening in Wenen achter te blijven.<sup>26</sup> Kort daarop liep hij met het plan rond om de secretaris-generaal van de Volkenbond, Drummond, min of meer officieel mee te delen dat hij in het geheel niet gesteld was op zijn post, dat hij het veeleer zou betreuren als men de controle omwille van hem zou verlengen en dat hij ten alle tijde bereid was op verlangen van de Volkenbondsraad zijn functie ter beschikking te stellen; maar wel moest zijn oud-medewerker, Jan van Walré de Bordes, dan daarna verklaren dat het om een aantal redenen beter was om de controle te handhaven en dat de Commissaris-Generaal niet om persoonlijke redenen, maar uitsluitend in het belang van Oostenrijk gepleit had voor het voortbestaan van de controle.<sup>27</sup>

Uiteraard liet Zimmerman zich ook en misschien zelfs meer nog door zakelijke argumenten leiden bij het bepalen van zijn standpunt, maar bovenstaande uitlatingen moeten op zijn minst als opvallend signaleerd worden. Vast staat in ieder geval dat hij pijnlijk verrast was door de algemene geneigdheid om de Oostenrijkse kwestie te liquideren, voordat Duitsland tot de Volkenbond toetrad.<sup>28</sup> In augustus 1925 voelde Zimmerman aankomen dat hij waarschijnlijk met ingang van 1 januari 1926 Wenen zou moeten verlaten. De vooruitgang op financieel gebied vond hij echter niet duurzaam genoeg om de opheffing van de controle te rechtvaardigen. Maar als direct betrokkene achtte hij het niet juist om te pogen invloed uit te oefenen; zou de kwestie in september te Genève aan de orde komen, dan zou hij zich beperken tot het geven van inlichtingen. Rost van Tonningen daarentegen meende dat de Commissaris-Generaal er het meest bij gebaat zou zijn, als hij zelf het initiatief nam en met een gedetailleerd plan kwam over de modaliteiten volgens welke de controle moest verdwijnen.<sup>29</sup> In ieder geval stond het Zimmerman wel

min of meer voor de geest hoe het een en ander behoorde te verlopen. Hij zou de voorkeur geven aan een overgangperiode van zeer verlichte controle om te verhinderen dat allerlei ingehouden aspiraties, wensen en eisen zich direct op het budget zouden storten: daar kwam bij dat Amerikaanse bankiers hem verzekerd hadden dat het verdwijnen van de controle een beletsel te meer zou zijn voor het verstrekken van publieke en particuliere kredieten aan Oostenrijk.<sup>30</sup>

Toen de Volkenbondsraad in september bijeenkwam, waren alle partijen erop voorbereid dat er met de controle iets zou gaan gebeuren, terwijl in september 1924 nog de indruk was gewekt dat pas in 1926 over deze kwestie zou worden gesproken. Op Engeland na had iedereen zijn standpunt geformuleerd en enigen hadden zelfs plannen ontworpen voor de tijd die volgde op de opheffing van de controle. De plannenmakers waren tevens de *policymakers*: Volkenbondsfunctionarissen in Genève en Wenen, die in een voortdurend contact met elkaar stonden. De meest homogene groep vormden Pelt, Rost van Tonningen en Quesnay. Bousquet timmerde in zijn eentje aan de weg en probeerde zowel bij Zimmerman als in Genève een gewillig oor te vinden voor zijn standpunt. De invloed van Rost van Tonningen op Zimmerman neutraliseerde de pogingen van Bousquet in deze richting meer dan voldoende. In Genève beschikte laatstgenoemde over een invloedrijke relatie, namelijk Van Walré de Bordes die op deze manier goed op de hoogte bleef van de hem minder aangename activiteiten van de groep-Rost van Tonningen. Op zijn beurt bood Salter te Genève weer voldoende tegenspel aan Van Walré de Bordes.<sup>31</sup>

Een opvallend feit dat Zimmerman reeds gesignaleerd had, was dat in de verschillende landen, maar ook op het secretariaat in Genève de zaak zuiver politiek benaderd werd en dat men, afgezien van enkele bovengenoemden, betrekkelijk weinig aandacht schonk aan het vraagstuk van de vervanging van de controle.

## 2. DE DISCUSSIE TIJDENS DE ZITTING VAN DE VOLKENBONDSRAAD IN SEPTEMBER 1925

Het Oostenrijk-Comité, waarin voor Frankrijk de minister-president Paul Painlevé, voor Engeland de minister van buitenlandse zaken Austen Chamberlain, voor Italië de vertegenwoordiger bij de Volkenbond Vittorio Scialoja en voor Tsjechoslowakije Eduard Benesj zitting hadden, kwam op 4 september bijeen om van Layton en Rist het verslag van hun bevindingen te aanhoren. Beide experts schetsten een zeer gunstig beeld van de situatie in Oostenrijk. Zij wezen op de stabiliteit van de kroon en het budgettair evenwicht en voegden eraan toe dat men vertrouwen kon hebben in de monetaire politiek van de Nationale Bank. Aan de voorwaarden om kredieten te geven werd voldaan en op politiek gebied was niets schokkends te vrezen. Met de moeilijkheden waarmee Oostenrijk te kampen had, werd volgens hen ieder land geconfronteerd. Paul Painlevé zag hierin voldoende aanleiding om



de vraag te stellen of de controle niet opgeheven kon worden. Men besloot het Financieel Comité over deze kwestie te polsen <sup>32</sup> Er werd een aantal vragen geformuleerd waarop het Financieel Comité antwoord moest geven Zij hadden betrekking op de monetaire situatie en het budgettaire evenwicht, op het akkoord van september 1924 en op de wijze en het tijdstip waarop de controle vervangen kon worden <sup>33</sup>

Het Financieel Comité nodigde Zimmerman uit om als eerste zijn mening te geven In de zitting van 6 september verklaarde deze iets te voelen voor het vaststellen van een definitieve datum waarop hij Wenen voorgoed zou kunnen verlaten, maar hij waarschuwde voor een onmiddellijke opheffing van zijn functie Men moest allereerst zorgen voor consolidatie van de toestand In de afgelopen maanden was het merendeel van de hervormingen wel uitgevoerd, maar het effect ervan was nog niet bekend, terwijl een aantal maatregelen nog op realisatie wachtte, zoals de indiening van de begroting voor 1926 Zou de controle onmiddellijk verdwijnen, dan zouden financiële eisen die men tot dan toe steeds voor zich had gehouden, gesteld worden met als gevolg een sterke stijging van de salarissen, pensioenen en de uitgaven voor sociale voorzieningen Hoe zou in dat geval het buitenland reageren, dat nog niet was voorbereid op de opheffing van de controle? Zou het Oostenrijkse krediet er niet door geschaad worden? Daarom beval Zimmerman een overgangsperiode aan waarvan de duur nu vastgesteld kon worden en die automatisch zou aflopen In die tijd zouden de Oostenrijkers aan twee voorwaarden moeten voldoen bekendmaking van het exploitatie-overzicht over 1925 (waarschijnlijk in de lente van 1926), dat geen uitgaven mocht aangeven uitgaande boven het huidige niveau, en sluiting van een akkoord over de te treffen maatregelen na de opheffing van de controle Bij dit laatste dacht Zimmerman aan afspraken over het beheer van de panden en het gebruik van het restant van de lening, aan maatregelen ter handhaving van een gezonde bankpolitiek en budgettering, aan de bepaling dat de controle weer ingevoerd kon worden indien het mis zou gaan, en aan een aanpassing van de Protocollen In die overgangsperiode moest de controle zich beperken tot het beheer van de panden en het gebruik van het restant van de lening Deze werkzaamheden konden volgens hem ook vanuit het buitenland verricht worden, zodat de Commissaris-Generaal met ingang van 1 januari 1926 de Oostenrijkse hoofdstad gevoeglijk kon verlaten <sup>34</sup>

Met het indienen van dit voorstel werd een discussie geopend die de leden van het Financieel Comité vier dagen lang zou bezighouden De auteursrechten van het voorstel heeft de Oostenrijkse minister van financiën, Jakob Ahrer, voor zich opgeëist, in zijn memoires doet hij het voorkomen, alsof hij Zimmerman van te voren geïnstrueerd had Ahrer kwam in de nacht van 3 op 4 september te Genève aan en had direct een onderhoud met Richard Schuller, een ambtenaar van het bureau van de bondskanselier, belast met de handelsbetrekkingen, die de delegatie van ministers was vooruitgereisd Deze wist te melden dat de opheffing van de controle op zeer grote moeilijkheden stuitte Ahrer, "klar dasz eine Eiche nicht

auf den ersten Streich fällt", voerde op 5 september tussen de bedrijven door besprekingen met de belangrijkste woordvoerders in het Financieel Comité, Niemeyer en Strakosch, waaruit hij kon afleiden welk voorstel haalbaar was. In een gesprek met Zimmerman op diezelfde 5e september wees hij deze erop dat de controle opgeheven moest worden als de eindcijfers over 1925 voorhanden waren, dat gezien de ernst waarmee de Oostenrijkers de verplichtingen hadden uitgevoerd, de controle op het budget tot zolang opgeschort behoorde te worden, terwijl de Commissaris-Generaal zonder in Wenen te vertoeven het toezicht zou moeten beperken tot de resterende kredieten en de panden, aldus Ahrer in zijn memoires.<sup>35</sup> Zimmerman moge wel oor gehad hebben voor dit voorstel, de minister toont in zijn memoires toch wel een grote mate van zelfoverschatting en maakt zichzelf schuldig aan "hineininterpretieren", wanneer hij beweert dat Zimmerman als vertolker van zijn gedachten optrad. In de eerste plaats stelde Zimmerman zaken aan de orde waarvan Ahrer een fel tegenstander zou blijken te zijn, vervolgens had hij de idee van een overgangperiode veel eerder bedacht en tenslotte was hij realist genoeg om te beseffen dat bij de heren van het Financieel Comité met plichtsbetrachting niet geschermd kon worden.

Hoe verliep nu de discussie binnen het Financieel Comité? Niemeyer, daarbij gesteund door Strakosch, Ter Meulen en Dubois – toen president van het Comité –, voelde er weinig voor om nu al iets definitiefs te beslissen. Zijns inziens was de situatie heel wat minder rooskleurig dan Layton en Rist hadden doen voorkomen. Hij benadrukte de door hen opgesomde verontrustende feiten: de moeilijkheden met de export, de onmogelijkheid voor de industrie om in het buitenland langlopende kredieten te verwerven en de wisselvalligheden in bankzaken. Het Financieel Comité moest volgens hem binnen het septemberakkoord van 1924 blijven en de hand houden aan de budgettaire grenzen die daarin voor 1925 en 1926 getrokken waren. Vóór de opheffing van de controle behoorden in ieder geval nog enkele zaken geregeld te worden, liever niet nu, maar in december, zoals de controle op het gebruik van het restant van de lening en op de panden en de communicatie tussen het Controle-Comité en de Oostenrijkse regering die nu nog via de Commissaris-Generaal liep. Bovendien zou de regering moeten instemmen met de mogelijkheid van hervoering van de controle, bijvoorbeeld wanneer de opbrengst van de onderpanden daalde onder een bepaalde limiet. Tenslotte moest de adviseur bij de Nationale Bank gehandhaafd blijven. Omdat het tot de taak van het Financieel Comité behoorde al datgene te voorkomen wat het krediet van Oostenrijk en de stabiliteit in Europa kon schaden en omdat het vaststellen van een datum voor de opheffing repercussies zou hebben, zelfs voor de kortlopende kredieten waarop Oostenrijk nog steeds was aangewezen, stelde Niemeyer voor in de lente van het volgende jaar op de zaak terug te komen.

Hiertegenover plaatste zich het Italiaanse lid Bianchini, die steun kreeg van De Chalendar en Pospisil. Hij verweet Niemeyer en de zijnen gebrek aan vertrouwen in de Oostenrijkse situatie. Stelde men de zaak nog een keer uit dan zouden de volgende

keer dezelfde bezwaren naar voren gebracht worden; bovendien kon het buitenland dan inderdaad gaan denken dat de toestand in Oostenrijk slecht was, met alle gevolgen van dien. Daarom ondersteunde hij het voorstel van Zimmerman om in de lente van 1926 de controle te beeindigen op de voorwaarden zoals deze door Zimmerman en ook door Niemeyer omschreven waren. Of men een eenmaal opgeheven controle weer kon invoeren betwijfelde hij; in deze voorwaarde zag hij dan ook meer een mogelijkheid om te zijner tijd pressie uit te oefenen.<sup>36</sup>

Niemeyer c.s. wilden dus een beslissing over de opheffing van de controle voorlopig op de lange baan schuiven; tegelijkertijd gaven zij te kennen dat zij hun fiat aan de opheffing in alle gevallen pas dan konden geven, als aan enige voorwaarden was voldaan; de belangrijkste daarvan waren ongetwijfeld de mogelijkheid tot herinvoering van de controle en de handhaving van de adviseur bij de Nationale Bank. De andere groep met Bianchini als woordvoerder steunde Zimmerman om nog tijdens deze bijeenkomst van het Financieel Comité een beslissing te nemen. Wel prefereerde men dat het maken van afspraken over de periode na het vertrek van de Commissaris-Generaal nu gebeurde en niet tijdens de overgangperiode, zoals Zimmerman wilde.

Op de ochtendzitting van 7 september stonden twee nota's ter discussie: een van Zimmerman waarin deze zijn voorstel had neergelegd en een nota waarin het standpunt van Niemeyer c.s. was uiteengezet. Bianchini gaf toe dat de aankondiging van het verdwijnen van de controle door de Commissaris-Generaal wantrouwen in het buitenland kon veroorzaken, maar bij opschorting van een besluit zou zijns inziens in Wenen een zodanige crisis ontstaan dat ook in dat geval het vertrouwen in Oostenrijk verloren ging. Daarom drong hij aan op een compromis dat zowel Oostenrijk als de kredietgevers zou bevredigen. Het voorstel van Zimmerman vond hij vanuit dit oogpunt bekeken nog steeds het beste. Niemeyer daarentegen bespeurde in dit voorstel twee moeilijkheden. Het Financieel Comité zou zich binden aan een automatische opheffing van de controle, terwijl in het akkoord van september 1924 onder andere bepaald was dat de controle pas beeindigd mocht worden, wanneer de definitieve cijfers over 1925 in orde waren bevonden; een beslissing kon men dus niet eerder nemen dan na het bekendworden van die cijfers. Verder vond hij de uitwijdingen van Zimmerman over de overgangperiode zo vaag en de condities waaraan Wenen in deze periode behoorde te voldoen, zo onduidelijk dat er een tijd van onzekerheid geschapen zou worden waarin gemakkelijk ongunstige veronderstellingen ten nadele van Oostenrijk konden gaan circuleren. Bovendien wilde Zimmerman over de modaliteiten voor de periode na de opheffing met de regering onderhandelingen beginnen, die wel drie tot vier maanden in beslag zouden nemen. Daarom stelde Niemeyer op zijn beurt het volgende compromis voor: uitstel van de discussie tot december; vanaf 1 januari 1926 beperking van de controle tot de panden en de rest van de lening, op voorwaarde dat de voorlopige begrotingscijfers over 1925 geruststellend waren, het budget voor 1926 binnen de vastgestelde grenzen het parlement gepasseerd was en

het Financieel Comité het recht behield tijdens zijn volgende zitting de algemene economische situatie in Oostenrijk opnieuw te onderzoeken; opheffing van de controle na goedkeuring van de cijfers over 1925 en aanneming van de begroting voor 1926; het een en ander alleen wanneer de adviseur bij de Nationale Bank gedurende drie jaar na het vertrek van de Commissaris-Generaal in functie zou blijven en de controle gedurende een periode van tien jaar weer ingevoerd kon worden, in geval de onderpanden niet meer toereikend waren voor de aflossing van de lening of het budgettair evenwicht ernstig in gevaar kwam. Dit voorstel bleek voor iedereen acceptabel, ook al betreurden Ter Meulen, Strakosch en Dubois het dat Niemeyer van zijn oorspronkelijk standpunt ver was afgeweken.

Hiermee had het Financieel Comité dit punt van zijn agenda kunnen afvoeren, als niet van Oostenrijkse zijde verzet was gekomen. In de ochtend van 8 september vond er een bespreking plaats tussen Dubois, Strakosch, De Chalendar en Zimmerman enerzijds en de in Genève aanwezige Oostenrijkse ministers anderzijds: Ramek, Ahrer en Mataja. Onderwerp van gesprek was een nota die Salter in opdracht van het Financieel Comité had opgesteld op basis van het voorstel van Niemeyer en die aan de Oostenrijkse delegatie ter bestudering was toegezonden. De nota diende als concept-antwoord aan het Oostenrijk-Comité en was op 7 september in de middagen door het Financieel Comité besproken. Op voorstel van Zimmerman was bij die gelegenheid nog de bepaling opgenomen dat het Financieel Comité met de minister van financiën van gedachten zou wisselen over een verbetering van de interne controle; bij die gedachtenwisseling zou ook ter sprake komen de aan de Oostenrijkse regering op te leggen verplichting om het exploitatie-overzicht en de voorlopige begroting regelmatig te publiceren, bijvoorbeeld eens in de drie maanden. Zimmerman verwachtte van die verplichting een verscherping van de controlerende bevoegdheid van de Rekenkamer.<sup>37</sup>

Tijdens de bespreking van de nota met de Oostenrijkse ministers maakte Ahrer bezwaar tegen de voorwaarde dat de adviseur bij de Nationale Bank in functie moest blijven. Hij verzocht ook dit punt in december op de agenda te plaatsen, want deze voorwaarde kon de regering in eigen land nu niet verkopen. De tweede voorwaarde: herinvoering van de controle, was niet in overeenstemming met de Protocollen en daarom al zonder meer onaanvaardbaar.

Op diezelfde 8e september kwam het Financieel Comité opnieuw bijeen. Bij de meeste leden bleek geen bereidheid te bestaan tot het doen van concessies. Strakosch vertolkte de gevoelens van velen, toen hij het onaanvaardbaar uitsprak over het voorstel van Ahrer betreffende de adviseur. Het Comité zou een echte malaise scheppen, als het niet vasthield aan dit punt als voorwaarde voor welke wijziging in de controle dan ook. Zimmerman meende dat de Oostenrijkers wel zouden buigen, als zij te horen kregen dat de verlenging van de functie van de adviseur de prijs was voor de volledige opheffing van de controle. De bezwaren tegen de tweede voorwaarde achtte hij van fundamentele aard, omdat een grondwetswijziging haast onvermijdelijk zou zijn, waaraan de oppositie waarschijnlijk niet zou mee-

werken. Hij raadde het Comité aan te verklaren niet eerder de mogelijkheid van een volledige opheffing van de controle te willen overwegen dan voordat deze punten waren aangenomen. De oppositie zou de verantwoordelijkheid van een weigering niet op zich kunnen nemen. Dat had men wel gezien in het najaar van 1922.<sup>38</sup>

Later op de dag vond er een bijeenkomst plaats van het Financieel Comité met Ramek en Ahrer, waarin de president Leopold Dubois de volgende verklaring voorlas. Oostenrijk had materieel wel voldaan aan het akkoord van september 1924, maar de situatie bleef precar, zolang Oostenrijk alleen op kortlopende kredieten was aangewezen. Immers werden die teruggetrokken, dan zou Oostenrijk het zwaar te verduren krijgen. Het Financieel Comité was erop uit om Oostenrijk te helpen zo'n situatie te vermijden. De twee maatregelen waren bedoeld om het buitenland gerust te stellen. Bovendien kon de regering zelf de eventuele invoering van de controle gebruiken als dreigement in het geval dat loon- en andere eisen gesteld werden. Nu de beëindiging van de controle in zicht kwam, zou een afwijzen van de twee voorwaarden een divergentie tussen regering en Financieel Comité in het openbaar tot gevolg hebben en de Oostenrijkse zaak schaden. De beide ministers moesten er nog maar eens goed over nadenken en dan een definitief antwoord geven. Kwam men niet tot overeenstemming, dan zou het Financieel Comité niet op de vragen van het Oostenrijk-Comité kunnen antwoorden en zou een andere gelegenheid afgewacht moeten worden voor de beoordeling van de situatie in Oostenrijk, dat betekende na goedkeuring van de cijfers over 1925, dus pas in de lente van 1926, aldus de verklaring van Dubois.<sup>39</sup>

Hiermee was de Oostenrijkse regering voor een hoogst onaangenaam dilemma geplaatst: de twee voorwaarden aannemen en dan de zekerheid hebben dat de controle zou verdwijnen – de oppositie zou de tonelen van 1922 onherroepelijk doen herleven, of hen afwijzen en dan met lege handen naar huis terugkeren. – de oppositie en niet alleen de oppositie zou zich duchtig roeren. Ramek verzocht dan ook om schorsing van de vergadering voor overleg met zijn collega's. Toen de zitting heropend werd, keerde alleen Ahrer terug om de volgende verklaring af te leggen: het akkoord van 1924 is helemaal uitgevoerd, op twee onmogelijke handelingen na: de goedkeuring van de cijfers over 1925 en de behandeling van de begroting voor 1926 in het parlement, het rapport van Layton en Rist toont aan dat de economische situatie gezond is, daarom zijn de twee eisen onaanvaardbaar, het zijn nieuwe voorwaarden buiten het akkoord van 1924 om die de autonomie van Oostenrijk beperken, de regering is bereid om alle haalbare concessies te doen om tot overeenstemming te komen.<sup>40</sup> Hierna trok Ahrer zich terug en liet de leden van het Financieel Comité, zoals hij zich later meende te herinneren, onthutst achter: "Die Luft ist schwull, die Lage remis."<sup>41</sup> Met deze woorden schetste de minister de sfeer echter wel heel slecht, want er was veeleer sprake van verontwaardiging. Volgens Strakosch bleef er niets anders meer over dan het Oostenrijk-

Comité te berichten dat gewacht moest worden tot het akkoord van 1924 geheel was uitgevoerd.

Zimmerman probeerde nog de zaak voor de Oostenrijkers, maar ook voor zichzelf te redden door voor te stellen de regering te verzoeken nota te nemen van de door het Financieel Comité gestelde voorwaarden. Het voordeel zou zijn dat Oostenrijk dan de eerste stap moest doen om de kwestie weer aanhangig te maken en dat hijzelf zonder enig engagement naar Wenen kon terugkeren. Op deze wijze, zo geloofde hij, kon er nog vóór december een akkoord bereikt worden. Op voorstel van Niemeyer besloot men echter het secretariaat een rapport te laten opstellen dat kon dienen als antwoord aan het Oostenrijk-Comité en dat een inhoud moest krijgen zoals door Strakosch was aangegeven.<sup>42</sup> Men zou de volgende dag bijeenkomen om de tekst te bestuderen.

Maar op de avond van dezelfde dag werd nog een laatste poging ondernomen om van de Oostenrijkers een toezegging los te krijgen. Ook hier geven de memoires van Ahrer een onnauwkeurig beeld. Zimmerman zou 's avonds de minister opgebeld en hem verzocht hebben een tegenvoorstel te doen. Zo geschiedde. Hij toog aan het werk, zo schrijft Ahrer later, en dicteerde tot 's nachts half twee in aanwezigheid van de Oostenrijkse delegatie.<sup>43</sup> Op deze manier wekt Ahrer de indruk, alsof de ontknoping van deze affaire alleen aan hem te danken is geweest en dat hij de hoofdrol heeft gespeeld. Maar had hij niet kort te voren tegen de voorstellen van het Financieel Comité nog met veel bravour een neen laten horen? De gang van zaken is dan ook geheel anders geweest.

Niemeyer en Strakosch zochten de kanselier op om de zaak nog eens door te praten. Ramek liet duidelijk blijken erg bevreesd te zijn voor politieke moeilijkheden. De twee afgevaardigden van het Financieel Comité boden hem daarop de gelegenheid om zelf een nieuwe redactie uit te werken die dan de volgende ochtend door hen bekeken en eventueel geamendeerd zou worden. Ramek stelde voor dat het Financieel Comité zijn antwoord aan het Oostenrijk-Comité zou voorzien van een brief handelend over de eventuele herinvoering van de controle en de handhaving van de adviseur bij de Nationale Bank. In het Oostenrijk-Comité zou de kanselier dan mondeling zijn adhesie betuigen en meedelen dat de vereiste wetsontwerpen aan het parlement zouden worden voorgelegd. Ook verzocht hij nog het recht tot een nieuw onderzoek niet expliciet te vermelden, omdat dit de schijn van een nieuwe conditie wekte. Het Financieel Comité zou, zo deelde Strakosch mee, wel genoegen willen nemen met een verwijzing naar het akkoord van 1924, op grond waarvan het dit recht reeds bezat.

Op 9 september kon het Financieel Comité het agendapunt "Oostenrijk" afsluiten. Het zou zijn antwoord voorzien van een begeleidend schrijven met de door de kanselier aangegeven inhoud. Een tweede schrijven zou de mondelinge verklaring, die Ramek in het vooruitzicht had gesteld, vervangen, wel met de beperking dat de indiening van de vereiste wetsontwerpen bij het parlement niet expliciet beloofd werd, maar dat aan de beide vertegenwoordigende lichamen de wens van de Vol-

kenbondsraad om een wettelijke regeling kenbaar gemaakt zou worden. Ramek was wel bereid om in het Oostenrijk-Comité te verklaren dat als het parlement de twee voorwaarden niet zou aanvaarden, het akkoord van 1924 weer van kracht zou worden. Omdat de Volkenbondsraad waar het de souvereiniteit van een staat gold altijd met eenstemmigheid beslissingen moest nemen, stelde Ramek voor, en het Financieel Comité nam het voorstel over, dat de Raad over de herinvoering van de controle met drievierde meerderheid van stemmen zou beslissen, omdat Oostenrijk als lid van de Raad nooit zijn stem kon geven aan een dergelijk akkoord.<sup>44</sup>

In het Oostenrijk-Comité, dat weer op 10 september vergaderde, werden de door het Financieel Comité gegeven antwoorden, het begeleidend schrijven en de brief van Ramek nauwelijks besproken. Het enige punt dat een debat uitlokte, was de bepaling dat de Commissaris-Generaal na 1 januari 1926 niet meer te Wenen behoefde te verblijven. Er werd aangedrongen op een verklaring dat het niet handelde om een vrijbrief uit dankbaarheid om voortdurend buiten Wenen te mogen vertoeven; anders had de Commissaris-Generaal geen recht meer op de paspoorten van de Volkenbond. Dubois en Zimmerman zelf moesten de leden geruststellen. Zij verklaarden dat de Commissaris-Generaal van tijd tot tijd in Wenen zou zijn om zijn taak uit te oefenen en inlichtingen in te winnen. Zimmerman beschouwde de bepaling als een recht waarvan hij al naargelang de omstandigheden wel of geen gebruik kon maken.<sup>45</sup>

De Volkenbondsraad nam, zoals in het verleden steeds het geval was geweest, de resolutie van het Oostenrijk-Comité zonder noemenswaardig debat aan.

### 3. DE DISCUSSIE IN DE NATIONALE RAAD VAN OOSTENRIJK, OKTOBER 1925

Op 17 september lichtten Ramek en Ahrer de ministerraad in over de onderhandelingen in Genève, terwijl zij de dag daarop verslag uitbrachten in het *Hauptauschutz* van de Nationale Raad. Volgens Ramek moest men aan het aanblijven van de bankadviseur niet te zwaar tillen, omdat diens activiteiten nog geen moeilijkheden hadden veroorzaakt. De inkomsten uit de douanerechten en het tabaksmonopolie stonden er voldoende borg voor dat de controle niet op grond van de toestand van de onderpanden weer ingevoerd zou worden; de dienst van de internationale lening vereiste 72 miljoen gouden kronen per jaar, terwijl er 320 miljoen beschikbaar waren. Ramek beklemtoonde dat de Volkenbond zich alleen had laten leiden door bezorgdheid voor Oostenrijk; de Bond hoopte met deze resolutie een zodanig vertrouwen in het buitenland te wekken dat ook langlopende kredieten binnen het bereik van Oostenrijk zouden komen. Vergeleken met Hongarije, ten aanzien waarvan de Volkenbondsraad ook beslissingen had genomen, was het resultaat bovendien niet eens zo slecht, want in Hongarije kon de controle gedurende een periode van twintig jaar opnieuw ingevoerd worden en behoefde een betreffend besluit slechts met een enkelvoudige meerderheid van stemmen genomen te

worden.<sup>46</sup> In de ministerraadszitting van 24 september kreeg Ramek de machtiging om aan de Nationale Raad voor te stellen van de resolutie van de Volkenbondsraad kennis te nemen en verder om een wetsontwerp in te dienen betreffende het aanblijven van de adviseur bij de Nationale Bank.<sup>47</sup>

Een week later begon de discussie in de Nationale Raad. Namens de oppositie opende de socialist Ellenbogen de rij van sprekers. Hij zorgde onmiddellijk voor groot vuurwerk. Hij beschuldigde de Volkenbond ervan een ongehoorde rechtsschennis gepleegd te hebben. Aan de in het verleden gestelde voorwaarden ter opheffing van de controle had Oostenrijk ruimschoots voldaan. Een verklaring over de beëindiging van de werkzaamheden van de Commissaris-Generaal was daarom niet meer dan de plicht van de Volkenbond geweest. Maar de rechtsschennis, niet door de staatslieden, maar door het internationale grootkapitaal ingegeven, had de Volkenbond zich kunnen veroorloven, omdat men wist dat de meerderheid van het Oostenrijkse parlement alles zou slikken. Het aanblijven van de adviseur hield volgens Ellenbogen niets anders in dan een vervanging van de Commissaris-Generaal. Opnieuw zou een vertrouwensman van de buitenlandse bankiers de Oostenrijkse financiën controleren en onderwerpen aan de belangen van het grootkapitaal. Om te weten wat dat betekende hoefde men maar te kijken naar het gesol met het disconto. Door de hoge stand ervan kon de industrie moeilijk aan kredieten komen, hetgeen grote gevolgen met zich bracht voor de investeringen, de werkgelegenheid en het levensniveau van de arbeiders; maar de handhaving van dat hoge disconto was noodzakelijk, omdat de Bank van Engeland het voorschreef. De ergste en aanmatigendste eis vond Ellenbogen echter die van de herinvoering van de controle. Gezien immers de internationale situatie, waardoor overal oorlogsgevaar dreigde, kon het budget van ieder land gemakkelijk in gevaar komen. Het medelijden en de bezorgdheid van de Volkenbond noemde hij huichelachtig en een voorwendsel om Oostenrijk onder de knoet te houden en te verlagen tot een kolonie van vooral Engeland. Vrijheid, zelfbeschikkingsrecht en waardigheid van een volk schenen in Genève onbekende begrippen te zijn. Maar, zo vroeg Ellenbogen zich af, waarom deze nieuwe bepaling? Verstoring van het budget was alleen mogelijk door een inflatoire politiek en de Nationale Bank bezat toch voldoende middelen om die te verhinderen? Wilde Oostenrijk een lening aangaan die ook inflatoir zou werken, dan was er nog altijd het Controle-Comité, dat zijn verplichte toestemming kon weigeren. Bovendien kon ditzelfde Comité altijd nieuwe panden aanwijzen, als de aflossing van de lening in gevaar zou komen. De bepaling van de herinvoering van de controle was dan ook niets anders dan een politieke zet van een internationaal lichaam dat zich door de machtspolitiek van enkele sterke, vooral militair buitengewoon goed uitgeruste staten gewillig liet gebruiken. Om deze stelling te bewijzen wees hij op het Saargebied dat onder toezicht van de Volkenbond door Frankrijk werd uitgeknepen; op Zuid-Oost-Silezië, waar Duitsland een deel van zijn gebied kwijtgeraakt was aan Polen; op de Mossulkwestie, ten gunste van Engeland opgelost uit vrees voor zijn grote macht;



op Danzig, en tenslotte op Korfu<sup>48</sup>: "Vor dem armseligen Mussolini hat sich der Völkerbund gefurchtet. Dieser Mann mordet nicht nur die Freiheit seines eigenen Volkes..., der Mann raubt nicht nur den Deutschen in Sudtirol ihr Recht auf Autonomie ..., der Mann wagt es auch, die Freiheit eines fremden Volkes anzutasten und Raub an Gute zu begehen, und der Völkerbund wagt es nicht, diesem Rauber in den Arm zu fallen." Met deze woorden hoopte Ellenbogen bij de grootduitsers een aversie tegen de Volkenbond op te roepen. "Merken die Herren von der groszdeutschen Volkspartei nicht, dasz diese wirtschaftliche Gründe Vorwande sind, Osterreich bei den Konflagrationen, die heute in Europa jeden Tag möglich sind, ... unter der Knute zu halten, Osterreich als ein willenloses Werkzeug, vor allem als ein widerstandsunfähiges Volk und als ein Terrain für Aufmärsche im Falle militärischer Konflikte behandeln zu können? Das ist der eigentliche Zweck, warum Vertreter der ausländischen Mächte so von Mitleid für unsere Wirtschaft überfließen, warum sie Tränen vergießen, dasz wir uns nicht etwa in die Gefahr begeben, morgen wieder eine Inflation oder eine Defizitwirtschaft zu bekommen."

De verklaring, namens de grootduitsers, van Dinghofer, die toch wel teleurgesteld was door de gebeurtenissen in Genève, maar een bewonderenswaardige berusting wist op te brengen, was juist het tegenovergestelde van wat Ellenbogen gehoopt had. Hij gaf toe dat de grootduitsers nooit warm gelopen waren voor de Volkenbond en dat zij zeer kritisch stonden tegenover de behandeling van de minderhedenkwestie. Maar nu de Volkenbond er eenmaal was en Oostenrijk door de nood gedwongen hiermee overeenkomsten sloot, had men zich erin te schikken en rekening te houden met dit lichaam. Hij noemde het een succes voor de Oostenrijkse regering dat de eisen in de vorm van raadgevingen gekleed waren. Zo was tenminste het gezicht gered. Toch vond hij die raadgevingen een min of meer dwingend karakter hebben. Weigerde het parlement zijn toestemming, dan zou immers het septemberakkoord van 1924 weer van kracht worden. En dat betekende dat de controle zolang zou voortduren, totdat de honderd punten van het wederopbouwprogramma en de aanvullingen daarop waren uitgevoerd; dan kon Oostenrijk wel eens verder van huis zijn. Juist daarom moest de jongste resolutie van de Volkenbondsraad goedgekeurd worden. Dat kon ook met een gerust hart gebeuren, omdat de situatie, waarin de controle weer ingevoerd kon worden, zich niet zou voordoen; daarvoor zorgde het Oostenrijkse volk wel. Alleen de bepaling betreffende de bankadviseur had een werkelijke inhoud; daarover moest nog verder gepraat worden, aldus Dinghofer.

Otto Bauer zag in de woorden van Dinghofer een verdediging van Strakosch en Niemeyer en merkte terecht op dat het optimisme van de grootduitse woordvoerder over de toekomstige ontwikkeling van het budget weinig gegrond was, wanneer het alleen stelde op de goede wil van het Oostenrijkse volk. Hij wees erop dat talloze factoren, van nationale en internationale aard, de financiën konden beïnvloeden. Wat waren bijvoorbeeld niet de gevolgen van een misoogst? Verstoringen

van het budgettaire evenwicht konden dus zeer wel plaatsvinden zonder dat Oostenrijk daarop invloed had. Daarom was het een kwalijke zaak dat de Volkenbond in feite Oostenrijk zijn bewegingsvrijheid ontnam onder de bedreiging een nieuwe Zimmerman te sturen en dat tien jaar lang. Het was wel waar, zoals Dinghofer had opgemerkt, dat bij afwijzing van deze resolutie de controle nog langer kon duren op grond van het septemberakkoord van een jaar geleden. Voor de socialisten bezat dat akkoord echter geen rechtsgeldigheid, want het was geen staatsverdrag. De Protocollen vormden de enige rechtsgrond, waarop al of geen beëindiging van de controle beoordeeld moest worden. Daarin was bepaald dat alleen het herstel van het budgettaire evenwicht en de stabiliteit van de geldswaarde van belang waren. Voor de socialisten stond het vast dat de controle had te verdwijnen, want aan de twee voorwaarden was voldaan. Volgens Bauer konden ook de regeringspartijen, die zich wel gebonden achtten aan het akkoord van 1924, de ogenblikkelijke beëindiging van de controle bewerkstelligen. De psychologische omstandigheden, waarin de politici in het buitenland verkeerden, waren anders dan in 1922. Als iedereen in Oostenrijk zou verkondigen dat een verdere handhaving van de Commissaris-Generaal niet in overeenstemming was met nationale vrijheid, zelfbewustzijn en waardigheid, zou Zimmerman niet erg lang meer in Wenen blijven, ook al volhardden de bankiers in hun standpunt. Maar Bauer maakte zich geen enkele illusie dat de regeringspartijen zijn raad zouden opvolgen. Daarom kondigde hij aan dat de oppositie zich niet gebonden zou achten aan het regeringsvoorstel dat alleen diegenen bond die het hadden aangenomen.

Seipel kwam behoorlijk overhoop te liggen met de oppositie, toen hij deze een merkwaardige opvatting van parlementarisme verweet; aan een resolutie waren niet alleen de voorstemmers, maar alle leden van het parlement gebonden. "Der allgemeine Demagoge sind Sie!", voegde de socialist Leuthner hem toe. Hiermee gleed het debat af naar het bedenkelijke niveau, waarop al zo vaak de degenen waren gekruist, als het ging over de sanering.<sup>49</sup>

Op 6 oktober kwam het regeringsvoorstel in het *Hauptausschuss* van de Nationale Raad aan de orde. De beraadslagingen daar waren altijd vertrouwelijk, maar ditmaal werd besloten het debat te publiceren.<sup>50</sup> Bauer herhaalde het standpunt van zijn partij, dat de adviezen van de Volkenbond onverenigbaar waren met de waardigheid en vrijheid van de Republiek. Hij zag wel in dat de Nationale Raad grote moeilijkheden zou veroorzaken bij een afwijzing van het voorstel, maar in het belang van de Oostenrijkse economie en van de liquidering van de controle kon men zijn goede wil tonen door het doel, dat de Volkenbond met zijn raadgevingen nastreefde, op een andere wijze te bereiken die evenveel waarborgen aan de schuldeisers en de Volkenbond gaf. De pandenkwestie moest geheel ter beoordeling van het Controle-Comité staan. Dit Comité kon tevens voorkomen dat Oostenrijk in een inflatoire politiek terugviel door iedere leningaanvraag nauwkeurig te bestuderen; bovendien zou Oostenrijk moeten beloven, zolang de lening nog niet was afgelost, geen staatspapieren ter dekking van een tekort te zullen uitgeven. De

adviseur bij de Nationale Bank mocht alleen aangesteld worden, als de koers van de schilling langer dan een week beneden het onderste goudpunt en de dekking van het bankpapier onder de statutaire bepalingen bleven. De Volkenbond moest op zijn beurt beloven vanaf 1 januari 1926 de controle op de bekende wijze te beperken en op te heffen, zodra de budgettaire uitkomsten van 1925 waren voorgelegd.<sup>51</sup>

De betekenis van dit tegenvoorstel, dat reeds gedeeltelijk door Ellenbogen in de Nationale Raad was gedaan, was wel dat de socialisten toegaven dat de handhaving van het budgettaire evenwicht alle partijen aanging en dat het onder alle omstandigheden verdedigd moest worden. Alleen over de wijze waarop bestond verschil van mening. De socialisten streefden het doel na met de minst mogelijke beperking van de vrijheid. Toch vond dit voorstel weinig genade bij de regeringspartijen. Seipel stelde vast dat ieder ander voorstel het wantrouwen zou vergroten; in het buitenland kon erdoor de indruk ontstaan dat de Oostenrijkers een grotere mate van vrijheid wensten. Voor Dinghofer ging het voorstel van Bauer verder dan de adviezen van de Volkenbond. Er bestond grote kans dat enkele van Bauers punten werkelijkheid werden, terwijl de situatie waarop de Volkenbond doelde, zich nooit zou voordoen. Ook in de pers kreeg Bauer weinig bijval. In het algemeen vond men zijn voorstel te weinig getuigen van realiteitszin. Toch wees de *Neue Freie Presse*, zich ergerend aan het gesol met de controle, het niet geheel af, "schon deswegen, weil die wirklich widerwärtige Bestimmung ausgemerzt wäre, durch welche während zehn Jahre die Möglichkeit bestände, die Kontrolle wieder einzusetzen; wobei sich niemand bisher die Mühe genommen hat, festzustellen welche Funktionen der Generalkommissär nach seiner Wiedereinsetzung haben wird, welche Vollmachten ihm zur Verfügung stehen, wie lange er seine Stellung bekleiden soll und unter welche Voraussetzungen seine Vollmacht endet. Nach dem Vorschlag der Sozialdemokraten würde ein Riegel vorgeschoben den ununterbrochenen Interpretationskünsten, die immer neue Verpflichtungen hervorrufen." Voor de eerste maal keerde de *Neue Freie Presse* zich zo fel tegen degenen die voor het saneringswerk verantwoordelijkheid droegen. Maar toch vond ook dit blad uiteindelijk Bauers plan te zwak om uitgevoerd te worden. "Er (Bauer) glaubt, dass man die Krankheit nur nach den Symptomen zu kurieren vermag und dass es genügt, gemäss dem staatsfinanziellen Lehrbuch den Völkerbund zu beweisen, dass eine Inflation unmöglich sei. Aber der Zustand des Völkerbundes gegenüber Österreich ist keineswegs auf irgendwelcher konkreten und aktuellen Vermutung gegründet, sondern auf dem Misstrauen in die Zukunft dieses Landes. ... Der Zweck des Beschlusses des Nationalrates, wie ihm die Regierung sich vorstellt, war es, das Vertrauen zu erneuern und zu befestigen, Die Vorlage stammt nicht aus dem Gehirn von Juristen, sondern aus der Gedankensphäre von Kreditgebern, die ohne viel Federlesens den Besitzern von Wertpapieren etwas zu liefern wünschen, was ihre Ängstlichkeit beschwichtigen und ihre gewiss unnütze Schwarzseherei verscheuchen kann." Het voorstel van de oppositie was daartegenover volgens de

*Neue Freie Presse* te doctrinair, te theoretisch en ook te onvolledig om dit effect te bereiken.<sup>52</sup>

Na een onderbreking van twee dagen, door Ramek noodzakelijk geacht voor intern overleg, werd de discussie in het *Hauptausschusz* voortgezet. De kanselier wees erop dat de opheffing van de controle niet het vertrouwen van het buitenland mocht schokken en dat zou niet gebeuren bij een trapsgewijze liquidering ervan. De eventuele herinvoering van de controle vormde een wezenlijk onderdeel van deze tactiek. Zou de Nationale Raad van de septemberresolutie geen kennis willen nemen, dan verdween de controle voorlopig helemaal niet. Daartegenover verkondigde Bauer weer dat de mensen in Genève wegens de veranderde psychologische situatie in Europa niet in staat waren om de controle te laten voortbestaan, ook al zou Oostenrijk zich niet letterlijk aan ieder dictaat van de Volkenbond onderwerpen. Want een man als Painlevé bijvoorbeeld wist heel goed dat er voor Oostenrijk niets anders opzat dan zich aan te sluiten bij Duitsland, wanneer het nog langer als een kolonie behandeld werd. Het perspectief, dat Bauer opende, vond weinig weerklank; zijn voorstel werd afgewezen. Daarop kondigde de socialistische voorman aan zijn plan als een minderheidsvoorstel bij de Nationale Raad te zullen indienen.<sup>53</sup>

De *Arbeiterzeitung* besloot haar commentaar naar aanleiding van de discussie in het *Hauptausschusz* onomwonden met de verklaring: "Diese Resolution (van de Volkenbond) wird gelten, solange die Lakaien von Genf uns regieren; diese Resolution existiert nicht mehr an dem Tage, an dem die Mehrheit der österreichischen Wähler mit der Herrschaft der heimischen Bourgeoisie auch die Fremdherrschaft der internationalen Hochfinanz bricht! Aus guten Gründen legen unsere Abgeordneten darauf Wert, dies unzweideutig festzustellen. Denn der Tag könnte ja im Verlauf der zehn Jahre kommen, an dem die österreichische Bourgeoisie nach der Wiedereinsetzung eines fremden Generalkommissärs riefte, um einer sozialdemokratischen Regierung die Hände zu binden; deshalb stellen wir schon fest, dass wir nie anerkennen werden, dass aus einer von der Mehrheit beschlossenen, von einer künftig andern Mehrheit widerrufbaren Resolution ein solches Recht abgeleitet werden könnte. Die Kapitulationsresolution bindet die Kapitulationslüstern, sie bindet nicht uns!"<sup>54</sup>

Op 13 oktober werden de debatten in de Nationale Raad hervat. Van socialistische zijde stelde men alles in het werk om Bauers voorstel erdoor te krijgen. Leuthner trok alle registers open om zijn kritiek op de regeringspartijen kwijt te kunnen. De vorige regering kreeg de schuld voor de interventie van de Volkenbond, voor de "tiefsten Knechtschaft Deutschösterreichs". Aan Seipels lichtzinnigheid was de toenmalige nood en ellende te danken; hij moest koste wat 't kost zijn "Glanznummer" hebben: het herstel van het budgettaire evenwicht. Zijn demagogie prikkelde hem om de Commissaris-Generaal een zo groot mogelijke macht en invloed te geven, omdat Seipel in hem de geliefde dekking zag waarachter de regering alle eisen van de ambtenaren bot kon afwijzen en de kwestie van de

ontslagen in de wreedsste vorm kon afwikkelen. Daarbij kwam de grote onkunde in het beoordelen van economische aangelegenheden. Waren de vaststelling van het nieuwe budget en de daaruit voortvloeiende moeilijkheden, verder de vaagheid van de voorwaarden voor de besteding van het restant van de kredieten niet voldoende bewijs? Het septemberakkoord van 1924, zo vervolgde Leuthner, ontsprong uitsluitend aan de onbekwaamheid van Seipel en Kienbock om een bruikbaar en uitvoerbaar verdrag te sluiten. Het was nog smadelijker dan het eerste verdrag en zonder weerga in de geschiedenis van de Balkanstaten. Het kon alleen vergeleken worden met de instelling van de resident van het Franse imperialisme in Tunus of Marokko, met dit verschil dat het daar de overwinnaar was die de resident inzette, terwijl hier de leider van de onderworpen staat zelf in triomf de resident naar Wenen terugvoerde. "Das war der zweite Streich von Max und Montz in Genf." De regering-Ramek was in vele opzichten het slachtoffer van haar voorganger. "Wenn sie, als sie jetzt in Genf auftrat, ihren Karren so tief im Dreck stecken hatte, so war es nicht ihr Dreck, sondern der Dreck ihrer Vorgänger." De nieuwe regering kon worden verweten, aldus nog steeds Leuthner, dat zij niets had ondernomen om uit de modder te geraken en dat terwijl de situatie daarvoor erg gunstig was. De houding van Poincaré was bijzonder vriendelijk en het belang van de Volkenbond eiste dat zijn voornaamste project als geslaagd verklaard werd. Bovendien was het akkoord van 1924 zover uitgevoerd dat de opheffing van de controle vanzelf moest volgen. Desondanks kreeg Oostenrijk "ein neues Verdingheft". In het burgerlijk kamp waren twee of drie dagen dissidente geluiden te horen geweest, daarna verkeerde alles weer in harmonische overeenstemming. Dat was voor de socialisten een reden om positief te handelen. Het voorstel van Bauer moest door iedereen die gevoel had voor onafhankelijkheid, vrijheid en souvereiniteit van een staat, goedgekeurd worden. Het behoorde tot de plichten van iedere afgevaardigde het voor tien jaar boven Oostenrijk opgehangen Damocleszwaard verre te houden. Leuthner beseftte wel dat de mogelijkheid van herinvoering van de controle voor de burgerlijke zijde ook zijn aantrekkelijke kanten had. Het was immers gemakkelijk om als de socialisten aan de macht kwamen, te laten verklaren dat het budgetevenwicht bedreigd werd en dan te vragen om een "Zimmerman zweiter Auflage" om hem vervolgens te gebruiken als rugdekking, zoals de afgelopen drie jaar gebeurd was. "Dieser Zimmerman war für Sie unersetzlich — nicht nur für Sie, sondern auch für die Unternehmervereinigungen, die Ihrer Partei nahestehen, für die Hausherrn sowohl, die den Kampf gegen die Miete mit Hilfe des Herrn Zimmerman durchführen wollten, wie für die Industriellen, die am liebsten den Herrn Zimmerman als General im Kampfe gegen die Arbeiter verwenden mochten. Das ist die Geschichte der Erhöhung des Herrn Zimmerman. Sein Aufstieg zu einem Vizekaiser Österreichs ist zu einem guten Teil Ihr Werk. Daher ist es ihnen gar nicht fremd, Ihren Gefühlen nicht widerstrebend, mit dem Gedanken zu spielen: nun, wenn die Sozialdemokraten wieder drankamen, dann wäre ein Zimmerman Nr. 2 nicht so übel." Maar ook belangengroepen in het buitenland konden de Volkenbonds-

resolutie misbruiken om Oostenrijk politiek en economisch te verlammen. Het socialistisch voorstel sloot dit echter uit. Sterker nog, alleen dit voorstel maakte Oostenrijks einddoel: de *Anschluss*, mogelijk. "Das Verhalten der beiden bürgerlichen Parteien ... ist aber ein fortgesetztes Preisgeben des Anschlussgedankes unter gelegentlicher Betonung desselben." Hoe kon het ook anders, besloot Leuthner, als een uitgesproken tegenstander van de *Anschluss* als minister van buitenlandse zaken optrad? De grootduitse partij maakte zich zonder meer onmogelijk door Mataja als woordvoerder van haar buitenlandse politiek te dulden; die was niet meer dan een dienaar van het Franse imperialisme, een werktuig van het Franse gezantschap.

Vanachter de ministerstafel probeerde Mataja zich te verdedigen tegen de beschuldiging van onderworpenheid en serviliteit. Hij merkte op dat het achterwege laten van bewijzen duidde op een smadelijke handelwijze en een kwalijke gezindheid van de spreker. Leuthner rende naar de minister toe, toen hij hem voor de tweede maal iets dergelijks hoorde zeggen, en schreeuwde: "Frecher Lausub, nimm dein Wort zurück!" en herhaalde deze woorden, terwijl hij met een aktentas op de tafel sloeg. Er ontstond een ontzettende herrie en wanorde, waarop de voorzitter de zitting schorste. Na een langdurige beraadslaging tussen de fractieleiders werd besloten de vergadering tot de volgende dag te verdagen. In tamelijke kalmte werd toen het agendapunt afgehandeld, nadat zowel afgevaardigde als minister een reprimande ontvangen hadden voor het gebruik van onparlementaire uitdrukkingen.

Mataja rekende in deze vergadering af met de veronderstelling van de oppositie dat Oostenrijk recht had op opheffing van de controle. In de Protocollen stond dat het financiële evenwicht verzekerd moest zijn en niet hersteld, zoals de socialisten interpreteerden. Daarom was het vanzelfsprekend dat de Volkenbond in de uiteindelijke beoordeling ook de stabiliteit van de economische verhoudingen liet meespelen. Zowel Mataja als Dinghofer benadrukten nogmaals dat de adviezen van de Volkenbond nauwelijks ter harte genomen behoeften te worden, maar dat zij slechts "eine optische Bedeutung für ängstliche Kreditgeber" hadden.

Bauer deed nog een laatste poging om bij de burgerlijke partijen sympathie te winnen voor zijn voorstel. Dat de activiteit van de bankadviseur onschadelijk en eigenlijk niet te bespeuren zou zijn, wilde er bij hem niet in, zeker niet nu het gerucht ging dat een Engelsman Van Gyn zou opvolgen. Deze Engelsman zou voortdurend in Wenen vertoeven en een macht krijgen, gelijk aan die van de Commissaris-Generaal. Het Controle-Comité, waarvan een Italiaan voorzitter en iemand uit Tsjechoslowakije vice-voorzitter was, kon door het weigeren van leningen voor produktieve doeleinden het budget zodanig in de war brengen dat het op grond van de Volkenbondsresolutie gerechtigd was om een nieuwe Commissaris-Generaal te sturen. De politiek van de regeringspartijen zou de laatste wil van het Oostenrijkse volk: de *Anschluss*, nog meer illusoir maken dan de algemene situatie dat al deed. "Diese Genfer Politik bedeutet die Gewöhnung des Volkes in diesem

Lande an das fortwährend demütige hinblicken nach aussen. ... Zehn Jahre werden wir es erleben, dasz zu all den Hemmungen, die uns durch die realen Machtverhältnisse auferlegt sind, noch diese eine juristische, vertragsmässige oder quasi-vertragsmässige Hemmung hinzukommen wird. Das heiszt, den Willen eines Volkes zermürben, das heiszt, in einem Volke, das ohnehin unter dem Drucke einer geschichtlichen Katastrophe, die das ja sehr begreiflich macht, nicht allzuviel Selbstbewusstsein und nicht allzuviel Gefühl für seine Würde hat, auch noch den Rest dieses Selbstbewusstseins, den Rest dieses Freiheitssinnes ertöten, dieses Volk noch unterwürfiger, noch demütiger zu machen, sein Selbstbewusstsein noch mehr zu schwächen, das heiszt, dieses Volk zu einem Geisteszustand erziehen oder in einem Geisteszustand erhalten, aus dem nicht jener starke Wille werden kann, der allein den Anschluss durchsetzen kann."<sup>55</sup> Ondanks dit betoog van Bauer werd zijn voorstel verworpen en dat van de regering aangenomen.

#### 4. SUGGESTIES VAN DE OOSTENRIJKSE REGERING, HERFST 1925

Toen van de resolutie van de Volkenbondsraad door de Nationale Raad kennis was genomen, ging de regering zich voorbereiden op de decemberzitting van de Volkenbondsraad waarop de modaliteiten voor de periode na het vertrek van de Commissaris-Generaal zouden worden vastgesteld.

Op 23 november overhandigde Ahrer de kanselier een op zijn ministerie opgesteld memorandum waarin enige voorstellen waren uitgewerkt.<sup>56</sup> Drie zaken zouden geregeld moeten worden: het toezicht op de panden en op de besteding van de rest van de lening en het contact tussen regering en Controle-Comité. Joas, afdelingschef op het ministerie van financiën, en de president van de Rekenkamer waren van mening dat de Rekenkamer voor de verschillende functies in aanmerking kwam. In september al had Joas deze mening in Genève verkondigd.<sup>57</sup> Ook Dinghofer had in het parlement op een dergelijke oplossing aangedrongen<sup>58</sup> en zoals reeds is opgemerkt liep Rost van Tonningen reeds heel lang met deze gedachte rond.<sup>59</sup> De president van de Rekenkamer ging ervan uit dat de bepaling volgens welke de controle door de Commissaris-Generaal zou eindigen, tevens inhield dat de resterende controle niet meer door buitenlandse organen zou plaatsvinden. Het sprak haast vanzelf, dat de Rekenkamer de vrijkomende plaats zou innemen. Immers daar werden alle inkomsten en uitgaven van de staat over een bepaalde periode geregistreerd, op grond waarvan dan een definitieve rekening over die periode opgesteld kon worden. Bovendien hield de Rekenkamer in opdracht van de Commissaris-Generaal en het ministerie van financiën toezicht op de investeringen. Hierdoor beschikte de Rekenkamer op ieder gewenst moment, over een nauwkeurig beeld van de budgettaire situatie. Een samenwerking tussen de Rekenkamer en de Nationale Bank zou een perfecte controle tot stand brengen.<sup>60</sup>

Op het ministerie van financiën had men wel enige bezwaren. Het was bedenkelijk

dat een Oostenrijkse staatsinstelling de rol van vertrouwensman van het buitenland zou gaan spelen. Zou het Financieel Comité dit voorstel wel aanvaarden? Het was heel goed mogelijk dat het Comité wilde meebeslissen bij de benoeming van een nieuwe president van de Rekenkamer, maar die werd altijd door de Nationale Raad gekozen. Ook kon het de toelating van een vertegenwoordiger of een gevolmachtigde van het Controle-Comité eisen, waardoor weer de indruk kon ontstaan dat via een omweg een vervanging van de Commissaris-Generaal geschapen en daarmee de totale controle verscherpt werd. Een verschijningsplicht te Genève voor de president zou als een ondragelijk ingrijpen in de binnenlandse aangelegenheden van Oostenrijk gevoeld worden.<sup>61</sup> Ahrer gaf als zijn persoonlijke mening te kennen dat dit voorstel vanuit Oostenrijks standpunt bekeken niet het beste was.<sup>62</sup>

Een andere mogelijkheid, namelijk de overdracht van de functies van de Commissaris-Generaal betreffende de lening en het contact met het Controle-Comité aan de bankadviseur, bracht, hoe doelmatig een dergelijke combinatie ook leek, eveneens nadelen met zich mee. Hieruit kon immers evengoed de gedachte van een herleving van de Commissaris-Generaal worden afgeleid. Ramek opperde al geruime tijd bezwaren tegen deze mogelijkheid<sup>63</sup> en de *Arbeiterzeitung*, afgaande op geruchten die vanuit Genève kwamen overwaaien, nam ook een scherp afwijzend standpunt in. Oostenrijk zou een kolonie van Engeland worden, als de adviseur – in de toekomst immers een Engelsman – ook de belangrijkste functies van Zimmermann kreeg toevertrouwd.<sup>64</sup>

Een ander bezwaar bestond hierin dat de adviseur nog maar drie jaar bleef, terwijl de regering met het Controle-Comité zolang voeling moest houden totdat de laatste cent van de lening was terugbetaald. Zou de adviseur dit contact gaan onderhouden, dan was de kans groot dat gezegd zou worden dat men erop uit was om het mandaat van de adviseur te verlengen.<sup>65</sup> In zijn begeleidend schrijven wees Ahrer erop dat het goed was over deze zaken met de Commissaris-Generaal te praten, maar juist dit voorstel onvermeld te laten; zeer waarschijnlijk zou Zimmermann zelf een dergelijk plan lanceren.<sup>66</sup>

In het memorandum werden geen bezwaren aangevoerd tegen de suggestie dat de betreffende taken door het Controle-Comité in overleg met de regering zouden worden uitgevoerd.<sup>67</sup>

Behalve deze mogelijkheden had Richard Schüller, werkzaam op het bureau van de bondskanselier en aanwezig bij de zitting van de Volkenbondsråd in september, een heel ander plan opgesteld waarvan een variant, waarschijnlijk zonder dat hij er iets van wist, allang in Genève de ronde deed.<sup>68</sup> De trustees moesten een vertegenwoordiger aanwijzen om toezicht te houden op het beheer van de panden; de controle over de besteding van het restant van de lening behoorde te berusten bij een door het Financieel Comité te benoemen lid van het Volkenbondssecretariaat; tenslotte zou er rechtstreeks contact tussen het Controle-Comité en de regering moeten zijn. Het belangrijkste bezwaar tegen dit plan was wel dat de trustees geen homogeen college vormden. Bovendien was een van hen, Albert Janssen, op dat



moment minister van financiën in België en daarom zou de inschakeling van de trustees bij menigeen in Oostenrijk niet in goede aarde vallen. Ahrer geloofde zelfs dat de trustees iedere uitbreiding van hun werkzaamheden zouden afwijzen. Op het ministerie van financiën vond men het onjuist om de drie punten afzonderlijk te behandelen. Men gaf de voorkeur aan een uniforme aanpak, want de te treffen maatregelen hadden alle één eigenschap gemeen: zij waren bedoeld als garantie voor de schuldeisers.

Tenslotte ging het memorandum in op de procedure voor de benoeming van de bankadviseur in de periode dat de Commissaris-Generaal er niet meer was. In het ontwerp voor de statutenverandering van de Nationale Bank stond dat de plaats van de Commissaris-Generaal zou worden ingenomen door een orgaan dat door de regering en de Volkenbondsråd moest worden aangewezen. Volgens het ministerie van financiën kon het beste de Volkenbondsråd zelf als het orgaan optreden, dat de toekomstige bankadviseur, na het Financieel Comité gehoord te hebben, zou benoemen.<sup>69</sup>

Enige dagen later kwam de ministerraad bijeen. Men besloot om de in het memorandum van het ministerie van financiën gedane suggesties als volgt te combineren: het toezicht op de besteding van het resterende deel van de lening moest berusten bij de Rekenkamer, dat op de panden eveneens bij de Rekenkamer, maar desnoods bij de trustees, terwijl er rechtstreeks contact tussen het Controle-Cómité en de regering behoorde te komen. Dit alles werd voor de regering het uitgangspunt voor de onderhandelingen met het Financieel Comité in december.<sup>70</sup>

## 5 SUGGESTIES VANUIT VOLKENBONDSKRINGEN, HERFST 1925

In oktober beschouwde Rost van Tonningen nog als de overheersende mening van de leden van het Financieel Comité dat de adviseur de Commissaris-Generaal in zijn functie moest opvolgen. Zelf was hij ook voor dit voorstel geporteerd. De adviseur zou dan een grotere invloed krijgen op de bankpolitiek door het weigeren of toestaan van uit de internationale lening te financieren bankkredieten.<sup>71</sup>

Van Walré de Bordes stelde aanvankelijk voor de besteding van de rest van de lening te laten controleren door de president van het Financieel Comité of door een speciale trustee, maar liet na kennismaking van de motieven van Rost van Tonningen deze gedachte varen.<sup>72</sup>

Had Rost van Tonningen vroeger wel het juiste plan gelanceerd dat in Wenen hoogst waarschijnlijk geaccepteerd zou worden, namelijk de overdracht van de controle aan de Rekenkamer, ditmaal sloeg hij de plank mis. Een vergroting van de machtspositie van de adviseur stuitte in Oostenrijk op onoverkomelijke bezwaren.<sup>73</sup>

Zimmerman keerde zich tegen de oplossing van Rost van Tonningen en Van Walré de Bordes. Dat na zijn vertrek het nog vereiste restant van de controle opgedeeld

zou worden, betekende voor hem dat eigenlijk het werk nog niet was afgelopen, dat men het bureau wilde handhaven, maar hem laten vertrekken. Op zijn medewerkers maakte hij in die tijd een verbitterde en neerslachtige indruk. Volgens Rost van Tonningen had hij het erg moeilijk, omdat ook in Nederland voor hem voorlopig geen post binnen bereik was.<sup>74</sup>

Zimmerman, aan wie het Financieel Comité in september gevraagd had om een ontwerp op te stellen voor de toekomstige controle, was weinig actief, begrijpelijk gezien zijn neerslachtigheid. Wel had hij Homik, de vroegere besparingscommissaris, en Patzauer, het Oostenrijkse lid van het Commissariaat-Generaal, gepolst om als verbindingsman tussen Genève en Wenen op te treden voor het toezicht op de besteding van de rest van de lening, maar zonder resultaat.<sup>75</sup> Ook al formuleerde Zimmerman zijn standpunt niet ten aanzien van de vraag wie hem op welke wijze moest aflossen, toch droeg hij het zijne bij tot de discussie door kritische kanttekeningen te plaatsen bij een document dat in december door het Financieel Comité in den brede zou worden besproken.

Een bespreking in oktober te Londen tussen vertegenwoordigers van de economische en financiële sectie van het Volkenbondssecretariaat, Salter en Stoppani, en van het Financieel Comité, Niemeyer en Strakosch, resulteerde in het opstellen van een ontwerp-resolutie die de Volkenbondsraad op zijn volgende zitting zou kunnen aannemen. Voorgesteld werd de panden onder het toezicht te plaatsen van de trustees. Het Controle-Comité zou rechtstreeks contact gaan onderhouden met de regering te Wenen. Het resterende gedeelte van de lening kon besteed worden voor uitgaven binnen het budget, afhankelijk van de goedkeuring van ofwel de Volkenbondsraad, ofwel het Financieel Comité, ofwel een combinatie van beide. De Oostenrijkse regering moest verplicht worden de trustees, het Controle-Comité, de Volkenbondsraad en het Financieel Comité alle door hen gewenste inlichtingen te verstrekken.<sup>76</sup> Met deze ontwerp-resolutie op zak vertrok Stoppani naar Wenen om de Commissaris-Generaal om commentaar te vragen. De ontwerp-resolutie, het verslag van een onderhoud van Stoppani met Ramek en het commentaar van Zimmerman werden op 21 november aan alle leden van het Financieel Comité ter voorbereiding van de bijeenkomst in december verstuurd.<sup>77</sup>

Zimmerman was zijn commentaar begonnen met een vurig pleidooi voor de ratificatie van de regeringsverklaring van oktober om namelijk een doeltreffend afweermiddel te hebben tegen de uitlating van Otto Bauer en de *Arbeiterzeitung* dat de socialisten zich niet gebonden achtten aan de septemberresolutie. De handtekening van de president van de Republiek zou de staat moeten binden zowel aan de september- als aan de decemberresolutie. Verder had hij gesuggereerd dat de Protocollen in verband met de te wijzigen positie van het Controle-Comité en de andere wijze van controleren gedeeltelijk vervangen moesten worden door een nieuw verdrag, waarin dan verwezen kon worden naar de regeringsverklaring en dat de president van Oostenrijk moest ondertekenen. Ook had hij geconstateerd dat de toekomstige procedure voor de benoeming van de bankadviseur, evenals de be-

voegdheden van de eventuele nieuwe Commissaris-Generaal nog nader bepaald moesten worden. Tenslotte had hij aangedrongen op een deugdelijke regeling van de besteding van de rest van de lening. Volgens hem moest daarbij aandacht geschonken worden aan drie punten: al of niet handhaving van de regel dat de lening alleen besteed mocht worden ter dekking van begrotingstekorten; een reglement voor het geval de staatskas beschikte over te weinig liquide middelen, met andere woorden: een vastlegging van de gang van zaken zoals die in het verleden door hem in de praktijk was gebracht; en verder een reglement voor het plaatsen van kortlopende leningen met behulp van het overschot van de lening.<sup>78</sup>

Tijdens het onderhoud met Stoppani had Ramek zich nogal opgewonden over de kwestie van de ratificatie. Hij was er wel toe bereid, maar het had volgens hem zo weinig zin. In de Nationale Raad zou zich de discussie van oktober herhalen, met dezelfde uitslag. Het resultaat zou naar zijn verwachting een ondermijning van het prestige van de regering zijn, want natuurlijk ging men denken dat de wijze waarop de regering de septemberresolutie had aanvaard niet voldoende was. Bovendien waren de uitlatingen van Bauer en de *Arbeiterzeitung* volstrekt irreëel; het was immers toch niet denkbaar dat Oostenrijk een regering kreeg à la Moskou die zich buiten de wet stelde! Als de zaken in de toekomst slecht gingen, zou iedere regering volgens de kanselier juist blij zijn een beroep te kunnen doen op de Volkenbond.<sup>79</sup>

## 6. DE BIJEENKOMST VAN HET FINANCIEEL COMITÉ IN DECEMBER 1925

De belangrijkste zaken die het Financieel Comité voor de periode na de opheffing van de controle door de Commissaris-Generaal in deze zitting had te regelen, betroffen de administratie van en de controle op de inkomsten uit de onderpanden, het toezicht op de besteding van het overschot van de lening en het contact tussen het Controle Comité en de Oostenrijkse regering. Daarnaast kwam de vraag aan de orde of de behandeling van de septemberresolutie door het Oostenrijkse parlement uit juridisch oogpunt voldoende was en wie in de toekomst de bankadviseur moest benoemen. Het Financieel Comité heeft zich echter niet bezighouden met de bevoegdheden van de Commissaris-Generaal bij een hernieuwd optreden van deze; de reden waarom dit punt niet op de agenda stond, is onduidelijk, maar waarschijnlijk was de communis opinio dat die dezelfde zouden zijn als welke in de Protocollen omschreven waren.

Op de eerste dag van de zitting, op 4 december, gaf Zimmerman een overzicht van de toestand in Oostenrijk. Deze vond hij verre van gunstig. De werkloosheid was aanzienlijk toegenomen en dit zou ongetwijfeld repercussies hebben voor de financiële situatie die er heel wat rooskleuriger uitzag. De regering kon zelf de lopende en investeringsuitgaven dekken, maar zou moeilijkheden ondervinden als de post werklozenondersteuning een grotere omvang aannam. Kwam de oppositie,

die het gezag van de regering behoorlijk ondermijnde, aan de macht, dan moest men rekening houden met een snelle verslechtering van de situatie.

De Chalendar wees echter op een document van het Volkenbondssecretariaat, waarin gezegd werd dat de economische situatie zich verbeterde;<sup>50</sup> een aanwijzing dat Zimmermans invloed in Genève tanende was. Het gaat te ver om te willen concluderen dat Zimmerman erop uit was de leden van het Financieel Comité zodanig te bewerken dat zij op het laatste nippertje gingen twijfelen aan hun besluit om de controle in 1926 op te heffen en dat zij zijn verblijf in Oostenrijk zouden verlengen. Het was veeleer Zimmermans bedoeling om hen erop te wijzen dat zij alleen financieel-economische motieven in hun overwegingen mochten betrekken en geen politieke. Dat de laatste sinds de zomer van 1925 dominant waren, beseftte hij zeer goed. Zimmermans koele belangstelling voor wat na zijn vertrek zou komen, vond dan ook hierin haar oorzaak dat hij voelde om politieke redenen opgeofferd te worden en niet omdat de Volkenbondsactie in Oostenrijk nu zo bijzonder goed geslaagd was. Dat hij spoedig ambteloos zou worden, trof hem natuurlijk wel, maar dat dit sombere vooruitzicht zijn houding in de discussie rond de opheffing van de controle in sterke mate bepaalde, lijkt geen juiste stelling, ook al pleiten er argumenten voor. Zimmermans houding was er beslist niet een van iemand die wilde tegenwerken, maar een van iemand die teleurgesteld was, daardoor enigszins apatisch was geworden en op het laatste moment nog poogde zijn omgeving tot andere gedachten te brengen.

#### *a. De controle op de besteding van het overschot van de lening*

Het uitvoerigst over de controle op de besteding van het overschot van de lening liet Niemeyer zich uit. Dit onderdeel van de bevoegdheden van de Commissaris-Generaal zou volgens hem eigenlijk wel een orgaan kunnen overnemen, dat een vertegenwoordiger naar Wenen zou sturen. Maar in dat geval kon de indruk ontstaan dat men de huidige controle zoveel mogelijk wilde handhaven, met alle politieke nadelen van dien. Beter was de permanente aanwezigheid van een functionaris in de Oostenrijkse hoofdstad, die in opdracht van het controlerend orgaan zou handelen. Dit orgaan moest het Financieel Comité zijn, zijn president of een vertegenwoordiger van hem. Een moeilijkheid was wel om iemand te vinden die in Wenen de wensen van het controlelichaam wilde uitvoeren. Niemeyer vond de bankadviseur hiervoor minder geschikt. Het door hem geschetste systeem droeg de goedkeuring van de Engelse en Amerikaanse bankiers. Niemeyer wees er nog op dat de persoon in Wenen, wiens taak na het volledige verbruik van de lening zou eindigen, in geen enkel opzicht een vermomde Commissaris-Generaal mocht zijn: zijn aanwezigheid moest als het ware onzichtbaar zijn; hij behoorde zich te beperken tot bureauzaken en technische kwesties en tot het doen van waarnemingen voor het Financieel Comité.

Het voorstel van Niemeyer vond algemeen bijval. Nu moesten nog de taken van het

toekomstige controle-orgaan omschreven worden. Zimmerman wierp de vraag op of het bestaande systeem van kracht zou blijven, volgens welke voor produktieve investeringen slechts dan middelen werden vrijgegeven, als de regering zelf niet de onkosten kon dekken; dit impliceerde wel een controle op het Oostenrijkse budget. Tot juli 1926 zou Zimmerman in ieder geval deze procedure voortzetten. Toekenning van gelden aan de Oostenrijkse regering, indien deze niet uit eigen middelen een tekort kon dekken, was volgens hem de enige handelwijze die naar de letter van de *General Bond* en de prospectussen geoorloofd was. Toepassing van een ander systeem werkte in de hand dat de lening voor andere doeleinden besteed zou worden, ook als de reserves van de regering groot genoeg waren. Van een dergelijke omstandigheid zouden dan de ambtenaren willen profiteren door de regering onder druk te zetten. Verder drong Zimmerman erop aan, zoals Pospisil en De Chalendar al eerder gedaan hadden, om een bepaald gedeelte van het overschot te reserveren voor moeilijke tijden, want het zou zijns inziens nog lang duren eer de regering zelfstandig leningen kon afsluiten.

Pospisil wilde meer dan de ingebouwde budgettaire controle, zoals Zimmerman die had voorgesteld. Hij was er een voorstander van om regelmatig de ontwikkeling van het Oostenrijkse budget na te laten gaan.

Salter bracht daar tegenin dat een controle op het budget alleen kon geschieden door een Commissaris-Generaal met bevoegdheden, als in de Protocollen omschreven. De toekomstige functionaris in Wenen had die macht niet en dus was deze vorm van controle uitgesloten. De nieuwe functionaris moest veeleer nagaan en dat moest ook het criterium zijn voor het vrijgeven van gelden of in de staatskas voldoende middelen aanwezig waren.

Niemeyer beval het Hongaarse systeem aan, volgens welke bedragen vrijgegeven werden, onafhankelijk van een budgettair overschot. Dit systeem zou voorkomen dat het Financieel Comité te zijner tijd geconfronteerd werd met moeilijkheden waarmee de Commissaris-Generaal te kampen had als gevolg van de door hem gevolgde procedure. Bovendien was met de Oostenrijkers afgesproken dat de toekomstige controle zich zou beperken tot de besteding van de lening; daarom was het onmogelijk om nieuwe condities te stellen. Tenslotte, en dit is een wat vreemd argument voor de geschoolde Niemeyer, waarom zou men Hongarije en Oostenrijk, landen die zo dicht naast elkaar lagen, verschillend behandelen? <sup>81</sup>

Ook dit voorstel van Niemeyer werd aangenomen. Het betekende dat het Financieel Comité ieder jaar een bepaald bedrag zou vaststellen, dat vrijgegeven kon worden; de functionaris in Wenen zou toezien op de besteding ervan. Maar met deze besluiten had het Financieel Comité voldoende conflictstof geschapen. In de volgende bijeenkomsten kreeg de Oostenrijkse delegatie volop de gelegenheid om aan de discussie deel te nemen. Binnen die delegatie bestond allerminst eensgezindheid over de te volgen tactiek. De ministers gingen ervan uit dat alle voorwaarden van de akkoorden van Genève vervuld waren en dat er geen reden meer was voor een voortbestaan van de controle. Ahrer wilde dit op uiterst radicale wijze duide-

lijk maken, terwijl Ramek veel meer heil zag in tegemoetkomendheid. Het meningsverschil liep op een gegeven moment zo hoog op dat Ahrer naar Wenen zou zijn teruggekeerd, als Mataja niet geïntervenieerd had.<sup>82</sup>

Op 5 december deed Ahrer in het Financieel Comité het voorstel dat vanaf 1926 het gehele overschot van de lening zou worden vrijgegeven voor produktieve investeringen en dat de Rekenkamer het toezicht zou gaan uitoefenen.<sup>83</sup> In de avonden van diezelfde 5e december poogde Zimmerman tevergeefs de Oostenrijkse delegatie over te halen naar het standpunt van het Comité. Voor de standvastigheid van de delegatie gaf Ramek de volgende dag als verklaring dat de regering verlangde naar het herstel van een normaal financieel beheer. De publieke opinie in Oostenrijk beschouwde de lening als Oostenrijks bezit waarover de regering vrijelijk moest kunnen beschikken. Oostenrijk wilde bewijzen in staat te zijn zelf zijn zaken te kunnen regelen. Kwam er geen akkoord tot stand, dan zou de regering een zorgwekkende politieke toekomst tegemoet gaan.

Het Financieel Comité hoopte voldoende aan de Oostenrijkse wensen tegemoet te komen met de volgende besluiten: nog in deze zitting zou voor 1926 een vrij te geven bedrag worden vastgesteld en het systeem, volgens welke uit de lening een voorschot gegeven kon worden ter versteviging van de positie van de schatkist, zou gehandhaafd blijven.<sup>84</sup>

Een delegatie, bestaande uit Ter Meulen, Zimmerman, Salter en Niemeyer, bracht deze concessie over aan de ministers, maar moest onverrichterzake terugkeren. De Oostenrijkers bleven bij hun standpunt: zij eisten volledige vrijheid van handelen en tevens de mogelijkheid om op ieder gewenst moment een voorschot uit de lening te kunnen opnemen, ongeacht de positie van de staatskas; voor de Postspaarbank vroegen zij zelfs een permanent voorschot.<sup>85</sup>

Met name de laatste eis was voor het Financieel Comité onaanvaardbaar, omdat juist toen een wet ter reorganisatie van de Postspaarbank aan het parlement was voorgelegd en men over de toekomst van deze instelling dus nog in het ongewisse verkeerde. Het Financieel Comité wilde geen verdere concessies doen en de kwestie van de Postspaarbank aanhouden, totdat de desbetreffende wet het parlement was gepasseerd. Ramek meende dat deze gang van zaken geen enkele verzachting of opheffing van de controle inhield. Tot juli 1926 bleef de Commissaris-Generaal op de oude voet de procedure rond het vrijgeven van bedragen en rond de voorschotten regelen. Daarna zou er een andere functionaris komen en precies hetzelfde doen. Zo zou de regering nooit de vrijheid van handelen terugkrijgen, aldus Ramek. De afwijzende houding van de kanselier weten de leden van het Financieel Comité aan een verkeerde interpretatie van het septemberakkoord van 1925. De kanselier, zo dacht men, ging ervan uit dat de controle op de besteding van het restant van de lening ook een controle op het budget moest inhouden. De Chalendar stelde voor dat Zimmerman schriftelijk aan Ramek zou verklaren dat dit niet het geval was.<sup>86</sup>

In de namiddag van 7 december vond er weer een gesprek plaats tussen enkele

leden van het Financieel Comité en de Oostenrijkse delegatie. Ditmaal vroegen de Oostenrijkers een bedrag van 9 miljoen gouden kronen ter compensatie van de uitgevoerde elektrificatie bij de spoorwegen.<sup>87</sup> De Volkenbondsråd had in juni 1925 een bedrag van 88 miljoen gouden kronen voor dit doel toegestaan, mits natuurlijk de uitgaven ervoor in de begroting werden opgenomen. Welnu, in 1925 waren de uitgaven niet in de begroting verwerkt en dus oordeelden sommigen, zoals Niemeyer, dat de regering geen aanspraak kon maken op middelen uit de lening. Zimmerman meende dat men ze wel kon geven, want zij zouden in 1926 een overschot vormen en bij nog toe te stane bedragen wel verrekend worden.<sup>88</sup>

De decemberzitting van het Financieel Comité liep langzaam teneinde en verschillende leden stonden op het punt om Genève te verlaten, terwijl er in feite nog geen enkele overeenkomst met de Oostenrijkse ministers was gesloten. De standpunten verschilden zoveel dat zij nauwelijks overbrugbaar waren. Maar in de loop van de besprekingen hadden de Oostenrijkers wel begrepen dat hun eis niet ingewilligd zou worden. Daarom probeerden zij door zo lang mogelijk stand te houden eruit te halen wat erin zat, overwegend dat zij niet met lege handen naar Wenen konden terugkeren. Door deze handelwijze wisten zij het Financieel Comité tot de uiterste concessies te bewegen.

Ook nu weer viel de beslissing op de laatste dag dat het Financieel Comité bijeen was, namelijk op 8 december. Dubois deelde schriftelijk aan Ramek mee dat de agent van het Financieel Comité na de beëindiging van de controle door de Commissaris-Generaal zou voortgaan met het verlenen van voorschotten en het vrijgeven van bedragen op de wijze die voor Hongarije gold. Een voorschot van 10 miljoen gouden kronen aan de staatskas, waarmee Zimmerman een begin gemaakt had, zou gecontinueerd worden.<sup>89</sup> Zimmerman zelf onderhandelde met de ministers over een regeling voor de periode tot 1 juli 1926, waarbij afspraken gemaakt werden over de financiering van bepaalde investeringen met behulp van de lening.<sup>90</sup> De toepassing van het Hongaarse systeem betekende een niet geringe vooruitgang voor Oostenrijk. Tot 1 juli 1926 kon de regering concrete investeringen doen, na die datum was zij in ieder geval niet meer afhankelijk van het saldo op de begroting.

#### *b. De administratie van en de controle op de inkomsten uit de onderpanden*

Zimmerman stelde voor dat na zijn vertrek een agent van de trustees de rekening A, waarop de Oostenrijkse regering de inkomsten uit de onderpanden moest storten, zou gaan beheren. Omdat deze tot het einde van de looptijd van de lening in functie moest blijven, achtte hij een afzonderlijke functionaris wenselijk. Aangezien Zimmerman benadrukt had dat de werkzaamheden gering waren en omdat de uitoefening van de taak krachtens het derde Geneefse Protocol straks in overleg met het Financieel Comité moest gebeuren en dus niet alleen een zaak van de trustees kon zijn, vond Pospisil het overdreven om twee afzonderlijke figuren te

creëren. Ook Niemeyer voelde hier weinig voor. Twee van de drie trustees, Janssen en Wallenberg, waren immers lid van het Financieel Comité en konden via dit lichaam alle gewenste inlichtingen krijgen. En volgens Niemeyers informatie voelden de trustees er niets voor om een dergelijke verantwoordelijkheid op zich te nemen.<sup>91</sup>

Bij monde van Ahrer gaf de Oostenrijkse delegatie echter te kennen dat haar voorkeur uitging naar een aparte functionaris.<sup>92</sup>

Daarop kwam Jay namens de trustees verklaren dat zij niet bereid waren enige verantwoordelijkheid te aanvaarden voor de administratie van de onderpanden. Ging het alleen om de verifiëring van de overzichten en om de aandacht van het Financieel Comité te vestigen op een dreigende achteruitgang van de inkomsten, dan lagen de zaken anders. Het ging juist om het laatste, om de technische administratie. De trustees moesten alleen hun handtekening plaatsen onder de bedragen, die bestemd waren voor de aflossing van de lening, en ervoor zorgen dat de rest ter beschikking van de Oostenrijkse regering kwam. Zij oefenden alleen controle uit op de speciale rekening waarop de inkomsten van de onderpanden geboekt werden en niet over de inkomsten zelf, zoals wel een van de bevoegdheden van de Commissaris-Generaal was. Jay drong erop aan dat in de resolutie iedere schijn vermeden werd dat de trustees een verantwoordelijkheid op zich zouden nemen die volgens de Protocollen bij de Commissaris-Generaal berustte.<sup>93</sup>

#### *c. Het contact tussen het Controle-Comité en de Oostenrijkse regering.*

Zonder noemenswaardige discussie werd de wens van de Oostenrijkers gehonoreerd, dat er tussen het Controle-Comité en de regering rechtstreeks contact zou zijn. De idee van Pospisil om het contact door de in Wenen verblijvende agent van het Financieel Comité te laten verzorgen werd om begrijpelijke redenen onmiddellijk verworpen.<sup>94</sup>

Het Controle-Comité gaf zonder bezwaar zijn goedkeuring aan dit besluit. De president greep deze gelegenheid aan om als welwillende geste tegenover Oostenrijk de naam van het Comité te veranderen in: *Comité des Etats garants*.<sup>95</sup> Niemeyer en De Chalendar, die ditmaal hun land ook in het Controle-Comité vertegenwoordigden, waren niet zo gelukkig met de nieuwe benaming. In de Protocollen stond immers "Controle-Comité". Zij meenden dat men wel in correspondentie het woord "controle" kon weglaten. Uiteindelijk werd op voorstel van De Chalendar de naam: *Comité des Etats garants de l'emprunt autrichien 1923-1943* aangenomen.<sup>96</sup>

#### *d. Het septemberakkoord van 1925*

Dubois stelde de vraag van Zimmerman aan de orde of het akkoord tussen de Volkenbond en de Oostenrijkse regering van september 1925 niet geratificeerd moest worden vanwege de uitspraak van de socialisten dat zij zich niet gebonden



achtten aan het akkoord. Joost van Hamel, de directeur van de juridische sectie van het Volkenbondssecretariaat, die voor deze gelegenheid was uitgenodigd, gaf als zijn mening te kennen dat aan hetgeen het Oostenrijkse parlement in oktober gedaan had vanuit internationaal oogpunt weinig juridische waarde toegekend kon worden. Noodzakelijk was een door de president van de republiek ondertekende verklaring, gedekt door de wet.<sup>97</sup>

Ramek kwam vertellen dat men de socialistische uitlatingen niet zo zwaar moest laten wegen. Deze droegen meer een politiek dan een juridisch karakter. Bovendien had het Oostenrijkse parlement met de goedkeuring van de resolutie het akkoord tussen de Volkenbond en Oostenrijk voldoende rechtskracht gegeven. Hij verklaarde zich bereid zijn handtekening te zetten onder het komende akkoord waarin nog een keer de omstreden punten konden worden opgesomd.

De kanselier wist het Comité echter niet te overtuigen. De leden bleven zoeken naar de juiste wijze om Oostenrijk definitief te binden. Ramek raakte geprikkeld doordat hij weinig vertrouwen in zijn woorden ontmoette. Had hij daarvoor de zaak laten uitzoeken door de "knapste professoren van de universiteit" van Wenen? Geïrriteerd verklaarde de eerste minister zijn president de volmacht te zullen vragen om namens hem te mogen tekenen.<sup>98</sup>

Van Hamel achtte deze toezegging voldoende. De verklaring van het Oostenrijkse parlement over het septemberakkoord zou dan ook een juridische binding inhouden en tevens een parlementaire goedkeuring van de handtekening van de kanselier in naam van de republiek betekenen.<sup>99</sup>

#### *e. De benoeming van de adviseur bij de Nationale Bank*

De benoeming van de adviseur bij de Nationale Bank geschiedde op voordracht van de Commissaris-Generaal door de regering. Nu moest een instantie gevonden worden die de plaats van de Commissaris-Generaal zou innemen. De voorkeur van de Oostenrijkse delegatie ging uit naar de Volkenbondsraad die op zijn beurt het Financieel Comité kon horen. Om redenen van binnen- en buitenlandse politiek was dit zeer gewenst.<sup>100</sup>

De leden van het Financieel Comité waren echter van mening dat juist de Raad een zuiver politieke beslissing zou nemen. En zou de Raad wel de juiste, bekwame persoon kunnen aanwijzen? De beslissing zou vanuit dit oogpunt bekeken veeleer aan het Financieel Comité toekomen, dat immers de banken het meest gerust kon stellen. Maar het Oostenrijkse standpunt was wel te billijken, omdat daarin toch een belangrijke rol was toebedacht aan het Financieel Comité.<sup>101</sup>

### **7. DE BEÏNDIGING VAN DE CONTROLE DOOR DE COMMISSARIS-GENERAAL**

De ontwerp-resolutie, zoals die in oktober was opgesteld en door het Financieel

Comité in december was geamendeerd en gewijzigd, werd door de Volkenbondsraad aangenomen. Evenzo had Ramek de vereiste toestemming van de president van Oostenrijk gekregen voor het plaatsen van zijn handtekening.

Dit alles betekende dat de functie van de Commissaris-Generaal medio 1926 opgeheven zou worden. Had het aan de Franse, Tsjecho-Slowaakse en Italiaanse vertegenwoordigers bij de Volkenbond gelegen, dan was dat om politieke redenen zeker eerder gebeurd. Van Engelse zijde werden echter motieven aangedragen, gelegen in het financieel-economische vlak, die een al te haastige beslissing over de verdwijning van de Commissaris-Generaal in september 1925 tegenhielden. Zimmerman, teleurgesteld dat men in feite buiten hem om een beslissing nam, kon er wellicht enige troost in vinden dat dankzij hoofdzakelijk Niemeyer de politieke motieven, die aanvankelijk het zwaarst leken te wegen, niet uitsluitend de doorslag gaven om een einde te maken aan zijn loopbaan in Oostenrijk. Het trof Zimmerman, die in wezen een afschuw had voor alles wat met politiek te maken had, zeer om op een dergelijke wijze een einde te zien komen aan zijn activiteiten in dienst van de Volkenbond. Had men ten aanzien van de beëindiging van zijn functie overeenkomstig de bedoelingen van het septemberakkoord van 1924 een beslissing genomen, dan zou het tijdstip van zijn vertrek waarschijnlijk ook wel in 1926 gelegen hebben, maar dan had hij er ongetwijfeld meer voldoening van gemaakt. Nu kon hij zich niet aan de indruk onttrekken dat men op grond van overwegingen, die de zaak geen recht deden, eigenlijk van hem, althans van de Commissaris-Generaal, afwilde. Onwillekeurig komt de gedachte boven aan de uitgaande nachtkaaers, een gedachte die nog versterkt wordt door de wijze waarop het afscheid van de Volkenbond en van Oostenrijk verliep.

Op 5 juni 1926 besloot het Financieel Comité de Volkenbondsraad voor te stellen de door de Commissaris-Generaal uitgeoefende controle met ingang van 1 juli te doen beëindigen. De begroting voor 1926 was inmiddels het Oostenrijkse parlement gepasseerd en de cijfers over 1925 waren door de Rekenkamer goedgekeurd, terwijl Zimmerman beide stukken in orde had bevonden.<sup>102</sup> Als beheerder van het overschot van de lening zou voortaan de president van het Financieel Comité optreden; de trustees namen het toezicht op de onderpanden op zich. Vertegenwoordiger van deze twee instanties te Wenen werd Rost van Tonningen,<sup>103</sup> die als zodanig in functie bleef totdat het restant van de lening verbruikt was, dat wil zeggen: tot en met 31 december 1928.<sup>104</sup>

Op 9 juni 1926 nam Zimmerman in een zitting van de Volkenbondsraad afscheid. Hij oogstte van alle kanten wel woorden van lof en dank, maar men kan er niet uit opmaken dat iedereen onder de indruk was van het feit dat er een belangrijk tijdperk voor Oostenrijk, maar ook voor de Volkenbond werd afgesloten.<sup>105</sup> Eenzelfde matte belangstelling beheerste het officiële afscheid in Oostenrijk op 28 juni. De bonds-president ontving Zimmerman in audiëntie, terwijl de regering hem een diner aanbood.<sup>106</sup> Bij die gelegenheid ontving Zimmerman de hoogste onderscheiding voor buitenlanders, het *grosze goldene Ehrenzeichen am Bande für*

*Verdienste um die Republik Österreich.*<sup>107</sup> De grote afwezigheid bij het afscheid was Ignaz Seipel, die op dat moment in verband met het Eucharistisch Wereldcongres in de Verenigde Staten verbleef.<sup>108</sup> In de pers werd Zimmerman uitgeleide gedaan in kleine artikelen op de binnenpagina's!

#### AANTEKENINGEN

<sup>1</sup> C51 10/8, La situation actuelle en Autriche 28-4-1924

<sup>2</sup> C43 7/25, Brief van Zimmerman aan Speyer 28-7-1925, S60 no. 4 23-26, Brief van Rost van Tonningen aan Van Kleffens 21-6-1925

<sup>3</sup> NPA Liasse Österreich 8/IV K.346, Gezantschapsbericht uit Rome 26-4-1924

<sup>4</sup> MvBZ, Archief Van Karnebeek, Correspondentie met Mr. A.R. Zimmerman, burgemeester van Rotterdam, algemeen commissaris van de Volkenbond te Wenen, 1919-1925, Brief van Zimmerman aan Van Karnebeek 4-8-1925

<sup>5</sup> Isabella Ackerl, Die Großdeutsche Volkspartei 1920-1934. Versuch einer Parteigeschichte. Dissertation Wien 1967, p. 182-189.

<sup>6</sup> S60 no. 4 23-26, Brief van Rost van Tonningen aan Van Kleffens 21-6-1925.

<sup>7</sup> MvBZ, Gezantschapsbericht uit Wenen 31-7-1925.

<sup>8</sup> MvBZ, Archief Van Karnebeek, Correspondentie met Mr. A.R. Zimmerman, Brief van Zimmerman aan Van Karnebeek 4-8-1925.

<sup>9</sup> NPA K 62, Gezantschapsbericht uit Praag 17-5-1925.

<sup>10</sup> S60 no. 4 23-26, Brief van Rost van Tonningen aan Van Kleffens 21-6-1925.

<sup>11</sup> MvBZ, Archief Van Karnebeek, Correspondentie met Mr. A.R. Zimmerman, Brief van Zimmerman aan Van Karnebeek 4-8-1925

<sup>12</sup> S60 no. 4 23-26, Brief van Rost van Tonningen aan Pelt 27-3-1925. Deze brief is in manuscript bewaard en hoogstwaarschijnlijk niet verstuurd.

<sup>13</sup> S60 no. 4 23-26, Brief van Rost van Tonningen aan Van Kleffens 21-6-1925.

<sup>14</sup> MvBZ, Gezantschapsbericht uit Wenen 31-7-1925

<sup>15</sup> MvBZ, Archief Van Karnebeek, Correspondentie met Mr. A.R. Zimmerman, Brief van Zimmerman aan Van Karnebeek 4-8-1925.

<sup>16</sup> S60 no. 4 23-26, Brief van Rost van Tonningen aan Van Kleffens 21-6-1925

<sup>17</sup> S111 2/19/5, Brief van Rost van Tonningen aan Van Walré de Bordes 6-3-1925. Rost van Tonningen vermoedde dat Seipel tijdens zijn bezoek aan Nederland in april en mei 1925 door bemiddeling van de voorzitter van de Tweede Kamerfractie der RK Staatspartij, Mgr Nolens, gepoogd had voor Zimmerman een belangrijke post los te krijgen om het vertrek van de Commissaris-Generaal voepeler te doen verlopen. Tijdens zijn verblijf in Nederland hield Seipel voordrachten in Den Haag, Amsterdam, Delft, Haarlem, Utrecht, Groningen, Arnhem, Nijmegen, Den Bosch, Roosendaal, Maastricht, Tilburg en Rotterdam, hoofdzakelijk over vrede, democratie, christendom en een enkele keer over de relatie tussen Nederland en Oostenrijk. Zie: Rudolf Bluml, Pralat Dr. Ignaz Seipel. Ein großes Leben in kleinen Bildern. Klagenfurt 1933, p. 274-275.

<sup>18</sup> S109 2/19/7/1, Onderhoud van Layton met Seipel 1-8-1925.

<sup>19</sup> S60 no. 4 23-26, Brief van Rost van Tonningen aan Van Karnebeek 21-6-1925.

<sup>20</sup> S111 2/19/4, Brief van Pelt aan Avenol 20-11-1924

<sup>21</sup> S111 2/19/5, Brief van Rost van Tonningen aan Van Walré de Bordes 6-3-1925

<sup>22</sup> S60 no. 4 23-26, Brief van Rost van Tonningen aan Pelt 27-3-1925, waarschijnlijk niet verstuurd.

<sup>23</sup> S60 no. 4 23-26, Brief van Rost van Tonningen aan Pelt 28-3-1925, deze brief verving waarschijnlijk de brief van 27-3-1925

<sup>24</sup> S109 2/19/7/1, Brief van Salter aan Leith Ross 19-8-1925

<sup>25</sup> S60 no. 4 23-26, Brief van Rost van Tonningen aan Pelt 27-3-1925, waarschijnlijk niet verstuurd.

<sup>26</sup> S60 no. 4 23-26, Brief van Rost van Tonningen aan Pelt 28-3-1925, deze brief verving waarschijnlijk de brief van 27-3-1925.

<sup>27</sup> S60 no. 4 23-26, Brief van Pelt aan Quesnay 23-4-1925.

28 MyBZ, Archief van het gezantschap te Wenen, Dossier 51, 1925 1926, Brief van de gezant aan Buitenlandse Zaken 7-7-1925

29 S60 no 4 23-26, Brief van Rost van Tonningen aan Van Kleffens 21-6-1925

30 MyBZ, Archief Van Karnebeek, Correspondentie met Mr A R Zimmerman Brief van Zimmerman aan Van Karnebeek 4-8-1925 Zo had een vertegenwoordiger van Morgan and Co te verstaan gegeven dat besluiten die in het buitenland uitgelegd konden worden als een opheffing van de controle, gevaarlijk waren Wilde men de controle wijzigen, dan was het beter de verandering in de Amerikaanse pers voor te stellen als een verbetering van het systeem die de controle zelf efficiënter maakte Nog beter was het met publikatie te wachten, totdat het publiek de gunstige passages uit het rapport van Layton en Rist verwerkt had Zie S109 2/19/7/1, Brief van Rost van Tonningen aan Pelt 19-8-1925

31 S60 no 4 23-26, Brief van Rost van Tonningen aan Van Kleffens 21-6-1925

32 C36 6/4g, Sous-Comite d'Autriche du Conseil Procès-Verbal de la premiere séance, tenue le 4 septembre 1925

33 C38 6/5f, Comité Financier, 19eme Session, Proces-Verbal de la 6eme séance, tenue le 5 septembre 1925

34 C38 6/5f, Comité Financier, 19eme Session, Proces-Verbal de la 8ème seance, tenue le 6 septembre, p 9-10

35 Jakob Ahrer, Erlebte Zeitgeschichte Wien-Leipzig 1930, p 194-198

36 C38 6/5f, Comité Financier, 19eme Session, Procès-Verbal de la 8ème séance, tenue le 6 septembre 1925, p 10-19 en 21

37 C38 6/5f, Comité Financier, 19ème Session, Proces-Verbal de la 10ème seance, tenue le 17 septembre 1925, p 3 10

38 C38 6/5f, Comité Financier, 19ème Session, Procès-Verbal de la 11ème séance, tenue le 8 septembre 1925, p 2-5 en 7-12

39 C38 6/5f, Comité Financier, 19ème Session, Proces-Verbal de la 12ème seance, 2ème partie, tenue le 8 septembre 1925, p 2-5

40 C38 6/5f, Comité Financier, 19eme Session, Proces-Verbal de la 12eme seance, 3eme partie, tenue le 8 septembre 1925, p 7

41 Ahrer, Erlebte Zeitgeschichte, p 194-198

42 C38 6/5f, Comité Financier, 19eme Session, Procès-Verbal de la 12eme séance, 3ème partie, tenue le 8 septembre 1925, p 7-10

43 Ahrer, Erlebte Zeitgeschichte, p 194-198

44 C38 6/5f, Comité Financier, 19eme Session, Procès-Verbal de la 14eme séance, 1ère et 3ème partie, tenue le 9 septembre 1925

45 C36 6/4g, Sous-Comite d'Autriche du Conseil, Procès-Verbal de la séance du 10 septembre 1925

46 AZ 19-9-1925, Stenographische Protokolle über die Sitzungen des Nationalrates der Republik Österreich II Gesetzgebungsperiode III Bericht 1925-1926 Wien 1926, 1-10-1925, p 2698-2699

47 AVA MRP Nr 398 24-9-1925

48 Het Saargebied werd na de oorlog geplaatst onder het gezag van de Volkenbond, in de commissie van toezicht was het voorzitterschap in handen van de Fransman Victor Rault, die tijdens de Roerbezetting hard optrad tegen de bevolking De kwestie Silezie was door toedoen van de Volkenbond in 1922 ten gunste van Polen geregeld het betrof het sterk geïndustrialiseerde zuid-oostelijke gedeelte Mossul was in handen van Turkije, Engeland en de door Engeland gecreëerde staat Irak, volgens het verdrag van Sevres kwam Mossul aan Irak, de Volkenbond moest eraan te pas komen om deze bepaling te kunnen uitvoeren De Duitse stad Danzig was permanent toegewezen aan de Volkenbond Korfu werd in 1923 door Mussolini bezet om Griekenland te dwingen verontschuldigingen aan te bieden voor de vermoordding op Grieks grondgebied van een Italiaans lid van de commissie ter vaststelling van de Albanees-Griekse grens, Griekenland bracht de zaak voor de Volkenbond, maar Mussolini wist met Franse steun een behandeling te verhinderen, Frankrijk rekende zo op Italiaanse steun in de Roerkweste

49 Stenographische Protokolle über die Sitzungen des Nationalrates, 1-10-1925, p 2699-2715

50 NF/P/A 6-10-1925

51 AZ 7 10-1925

- 52 NRP/M 7-10 1925
- 53 NIP/A 8-10-1925
- 54 AZ 9-10-1925
- 55 Stenographische Protokolle über die Sitzungen des Nationalrates, 13 en 14-10-1925, p 2717-2747
- 56 FA 1925/78281, Brief van Ahrer aan Ramek 23-11-1925
- 57 FA 1925/78281, Exposé, p 3
- 58 Stenographische Protokolle über die Sitzungen des Nationalrates, 14-10-1925, p 2735
- 59 S60 no 4 23-26, Brief van Rost van Tonningen aan Pelt 28-3-1925
- 60 FA 1925/78281, Anlage zum Vortrag über die Vorbereitungen für die Verhandlungen mit dem Finanzkomitee des Volkerbundes III Aus dem Exposé des Präsidenten des Rechnungshofes, p 5-6
- 61 FA 1925/78281, Exposé, p 3-4
- 62 FA 1925/78281, Brief van Ahrer aan Ramek 23-11-1923
- 63 C6 5/2-2, Onderhoud van Zimmerman met Ramek 6-11-1925
- 64 AZ 30-10-1925
- 65 FA 1925/78281, Exposé, p 4-5
- 66 FA 1925/78281, Brief van Ahrer aan Ramek 23-11-1925
- 67 FA 1925/78281, Exposé, p 5
- 68 S60 no 4 23-26, Brief van Rost van Tonningen aan Pelt 28-3-1925
- 69 FA 1925/78281, Exposé p 5-7, brief van Ahrer aan Ramek 23-11-1925
- 70 AVA MRP Nr 412 27-11-1925
- 71 S60 no 6 24-27, Brief van Rost van Tonningen aan Van Walré de Bordes 14-10-1925
- 72 S60 no 6 24-27, Brief van Van Walré de Bordes aan Rost van Tonningen 16-10-1925
- 73 C6 5/2-2, Onderhoud van Zimmerman met Ramek 6-11-1925
- 74 S59/Execution of conditions of September 1925, Brief van Rost van Tonningen aan Van Walré de Bordes 18-10-1925, S109 2/19/7/2, brief van Rost van Tonningen aan Quesnay 18-10-1925 en aan Denis 17-10-1925
- 75 S109 2/19/7/2, Brief van Rost van Tonningen aan Quesnay 18-10-1925
- 76 C48 8/9k, Doc F 257, Draft Resolution by the Council, p 3-5
- 77 C48 8/9k, Brief van Salter aan de leden van het Financieel Comité 21-11-1925
- 78 C48 8/9k, Doc F 257, Observations de M Zimmerman, p 6-19
- 79 C48 8/9k, Doc F 257, Extrait du lettre de M Stoppani en date du 10 Novembre 1925 (de Budapest), p 20-24
- 80 C38 6/5f, Comité Financier, 20ème Session, Procès-Verbal de la 3ème séance, tenue le 4 décembre 1925, p 2-8
- 81 C38 6/5f, Comité Financier, 20ème Session, Procès-Verbal de la 3ème séance, tenue le 4 décembre 1925, p 13-14, p 17-21 en 23-27
- 82 Ahrer, Erlebte Zeitgeschichte, p 238-239
- 83 C38 6/5f, Comité Financier, 20ème Session, Procès-Verbal de la 4ème séance, tenue le 5 décembre 1925, p 17
- 84 C38 6/5f, Comité Financier, 20ème Session, Procès-Verbal de la 6ème séance, tenue le 6 décembre, p 4, 14-15 en 19
- 85 C38 6/5f, Comité Financier, 20ème Session, Procès-Verbal de la 7ème séance, tenue le 7 décembre 1925, p 1-5
- 86 C38 6/5f, Comité Financier, 20ème Session, Procès-Verbal de la 8ème séance, tenue le 7 décembre 1925, p 2-6 en 15
- 87 De uitgaven voor de electrificering zouden het budget in de toekomst sterk ontlasten, omdat Oostenrijk dan in mindere mate dure kolen behoefde te importeren
- 88 C38 6/5f, Comité Financier, 20ème Session, Procès-Verbal de la 9ème séance, tenue le 8 décembre, p 4 en 12-14
- 89 FA 1925/85324, Brief van Dubois aan Ramek 8-12-1925
- 90 FA 1925/85324, Ontwerp-brief van Zimmerman aan Ahrer 8-12-1925, brief van Zimmerman aan Ramek 9-12-1925
- 91 C38 6/5f, Comité Financier, 20ème Session, Procès-Verbal de la 3ème séance, tenue le 4 décembre 1925, p 30-32

- 92 C38 6/51, Comité Financier, 20ème Session, Procès-Verbal de la 4ème séance, tenue le 5 décembre 1925, p. 17
- 93 C38 6/51, Comité Financier, 20ème Session, Procès-Verbal de la 5ème séance, tenue le 5 décembre 1925, p. 2-6
- 94 C38 6/51, Comité Financier, 20ème Session, Procès-Verbal de la 3ème séance, tenue le 4 décembre 1925, p. 35
- 95 C39 6/6f, Comité de Contrôle, Séance à Genève, tenue le 5 décembre 1925
- 96 C39 6/6f, Comité de Contrôle, Séance à Genève, tenue le 7 décembre 1925
- 97 C38 6/51, Comité Financier, 20ème Session, Procès-Verbal de la 3ème séance, tenue le 4 décembre 1925, p. 33 en 36-37
- 98 C38 6/51, Comité Financier, 20ème Session, Procès-Verbal de la 4ème séance, tenue le 5 décembre 1925, p. 7-8 en 12-13
- 99 C38 6/51, Comité Financier, 20ème Session, Procès-Verbal de la 5ème séance, tenue le 5 décembre 1925, p. 31-32
- 100 C38 6/51, Comité Financier, 20ème Session, Procès-Verbal de la 4ème séance, tenue le 5 décembre 1925, p. 6.
- 101 C38 6/51, Comité Financier, 20ème Session, Procès-Verbal de la 5ème séance, tenue le 5 décembre 1925, p. 7-8
- 102 C38 6/5g, Comité Financier, 22ème Session, Procès-Verbal de la 5ème séance, tenue le 5 juin 1926
- 103 S60 no 5 25-26, nota van 2-6-1926
- 104 Rudolf Karl, Die österreichische Volkerbundanleihe Materialien und Daten nach dem Stande vom 31 Dezember 1928 Wien 1929, p. 12
- 105 Journal Officiel VII (1926) 860-864
- 106 WZ 1-7-1926
- 107 AVA MRP Nr 440 19-6-1926, aanvankelijk had de regering Zimmerman een aquarel van het Augartenpalais of de Johannisgasse willen geven, maar de aangezochte kunstenaar bleek geen beste naam in kunstkringen te hebben en vroeg bovendien een te hoog honorarium!
- 108 Rudolf Bluml, Pralat Dr Ignaz Seipel Ein grosses Leben in kleinen Bildern Klagenfurt 1933, p. 278-282

Op meerdere plaatsen heeft Zimmerman verantwoording afgelegd van zijn activiteiten als Commissaris-Generaal gedurende drieëneenhalfjaar, onder meer in een rede aan de Universiteit van Amsterdam in het voorjaar van 1926<sup>1</sup> en in een toespraak tijdens een noenmaal, hem aangeboden door de Nederlandse Journalistenkring op 21 juli 1926 in Den Haag.<sup>2</sup> Als belangrijkste vooruitgang sinds 1922 beschouwde hij de stabiliteit van de geldswaarde en het herstel van het budgettaire evenwicht. Daarbij kwam dat er orde op zaken was gesteld in de financiële administratie en dat het land zonder moeite de rente en de aflossing van de lening kon opbrengen.<sup>3</sup> Uit die verantwoording blijkt nog eens duidelijk, hoezeer het saneringswerk werd beheerst door de angst voor hernieuwde inflatie. Die angst leefde sterk, niet zozeer bij de Oostenrijkse regering, maar vooral bij de ontwerpers van de Geneefse Protocollen: de leden van het Financieel Comité en van de economische en financiële sectie van het Volkenbondssecretariaat, en bij de groep rond de gouverneur van de Bank van Engeland die als organisator van de internationale lening rechtstreeks betrokken was geraakt bij de Oostenrijkse zaak. Qua opvattingen voelde Zimmerman zich in deze verwant aan hen, zodat een grote mate van eensgezindheid tussen de promotores van de saneringsplannen en de vertegenwoordiger van de Volkenbond in Wenen gegarandeerd was.

Desondanks verliep de sanering niet geheel volgens de verwachtingen die in de Protocollen tot uitdrukking waren gebracht. Het uiteindelijke budgettaire niveau lag hoger dan met de Provisorische Delegatie van de Volkenbond was afgesproken, de regering had geen volmachten van het parlement gekregen en het effect van de wederopbouwwet had veel aan waarde verloren door de talloze compromissen die de regering gedwongen was geweest te sluiten. Dat de verwachtingen niet uitkwamen, lag aan het feit dat geen afdoende maatregelen getroffen waren en ook moeilijk getroffen hadden kunnen worden om de zich spoedig openbarende en daarna steeds meer toenemende onmacht van de Commissaris-Generaal te keren. Op die onmacht, waarover uitvoering is gesproken in de eerste paragraaf van hoofdstuk VI, hadden de ontwerpers van de Protocollen niet gerekend. Bij de vaststelling van de grootte van de lening waren zij ervan uitgegaan dat de regering de opbrengst volledig nodig zou hebben voor de dekking van de begrotingstekorten gedurende twee jaar en dat deze omstandigheid een voldoende basis zou vormen voor de uitoefening van de controle door de Commissaris-Generaal in de gedachte vorm. De saneringsperiode duurde echter anderhalf jaar langer en gedurende al die tijd heeft Zimmerman van de lening slechts 13% of, als men ermee rekening houdt dat uit de opbrengst de kredietvoorschotten van 1922 moesten worden terugbetaald en een bedrag als garantie voor de amortisatie moest worden gereserveerd, 18% ter beschikking van de regering hoeven te stellen voor de dekking van begrotings-

tekorten. Bij zijn vertrek uit Wenen in juli 1926 was van de totale lening nog bijna een kwart over.<sup>4</sup>

Het belangrijkste uitgangspunt tijdens de gehele saneringsperiode was dat het gebruik van de lening door de regering de geldcirculatie niet mocht vermeerderen. Vergroting van de geldcirculatie stond gelijk aan inflatie, althans bevorderde de inflatieneigingen. Voor het gebruik van de lening was daarom door de Provisorische Delegatie voor de duur van twee jaar een gedetailleerd schema opgesteld dat, naar werd aangenomen, ruime waarborgen bood tegen een herleving van de inflatie. Als de regering maar stipt de wederopbouwwet uitvoerde, zouden de begrotingen zich vanzelf wel ontwikkelen volgens dit schema.

Toen al in 1923 bleek dat de inkomsten van de regering hoger uitvielen dan in de herfst van 1922 berekend was en de regering nauwelijks meer gebruik hoefde te maken van de lening, met andere woorden: grote delen van de lening ongebruikt bleven, gingen in Oostenrijk stemmen op, vooral van de kant van de socialisten, om aan die gelden een andere besteding te geven, bij voorkeur financiering van overheidsuitgaven ter bestrijding van de werkloosheid. Uit de cijfers op de volgende pagina moge blijken, hoe nijpend het werklozenprobleem in Oostenrijk was.<sup>5</sup> Direct na het begin van de sanering begon het aantal werklozen fors te stijgen en het bleef daarna op een hoog niveau. Van invloed op deze ontwikkeling was in mindere mate het massale ontslag onder het overheidspersoneel. De toename was veeleer een normaal verschijnsel na een periode van inflatie, doordat met name de export afnam. De snelle stijging sedert het najaar van 1924 moet geweten worden aan de uitwerking van de beurscrisis.

Al in zijn eerste rapport aan de Volkenbondsradaad had Zimmerman stijging van de werkloosheid na een periode van inflatie normaal genoemd. De omvang van de werkloosheid in Oostenrijk werd volgens hem bepaald door de handelsbelemmeringen in Centraal-Europa, het traditionele afzetgebied van Oostenrijk. Industriële expansie werd hierdoor onmogelijk. Vergroting van de geldcirculatie ter financiering van investeringen zou de oplossing van het probleem niet naderbij brengen, wel het opheffen van die handelsbelemmeringen.<sup>6</sup>

In een lang artikel in de *Arbeiterzeitung* bekritiseerde Otto Bauer de visie van Zimmerman. Hij gaf Zimmerman in zoverre gelijk dat hij diens zienswijze juist achtte in een periode zonder al te grote schommelingen op financieel en economisch gebied, maar volgens hem bestond die situatie in Oostenrijk nog niet. De aanpassing van de economie aan de stabiliteit van de geldswaarde vergde de nodige tijd. Zolang het wereldprijsniveau nog niet bereikt was, bleven de prijzen stijgen en alleen al prijsstijging maakte de behoefte aan geld in de industrie groter.<sup>7</sup>

De door Londen beïnvloede monetaire politiek van de Nationale Bank in 1924 kreeg dan ook geenszins de instemming van de socialisten. Bij de vaststelling van het nieuwe budgetevenwicht in de zomer van 1924 pleitten de socialisten voor veel ruimere budgettaire grenzen dan de regering voorstelde en de Volkenbondsradaad vaststelde. Met hun pleidooi voor een ruimere besteding van de lening voor inves-



## De werkloosheid in Oostenrijk:

Begin van	1922	1923	1924	1925	1926
januari	16.713	117.144	98.050	154.491	207.834
februari	33.554	161.227	119.766	187.099	231.361
maart	42.933	167.471	125.783	188.917	228.763
april	42.231	152.830	106.908	175.580	201.394
mei	44.281	132.226	82.542	148.434	173.115
juni	38.567	107.965	68.969	130.778	154.821
juli	33.355	92.789	63.556	118.366	150.981
augustus	30.967	87.155	66.457	117.183	152.485
september	31.247	83.891	74.191	116.365	151.053
oktober	38.000	78.787	77.550	119.004	148.111
november	58.008	75.810	89.016	130.902	
december	82.923	79.289	113.483	159.248	

teringen stemden op den duur ook de regeringspartijen en de regering in. De Volkenbondsraad gaf aan de uitdrukkelijke wensen van de Oostenrijkers echter geen gehoor.

Kortom, de conclusie van een onderzoek naar de uitwerking van het reconstructieplan op de financiële en economische situatie in Oostenrijk zou moeten luiden dat de voorkeur is uitgegaan naar handhaving van een stabiele geldswaarde en vermindering van de staatsuitgaven boven het gezond maken van de economie in zijn totaliteit. Om deze conclusie op haar juiste waarde te kunnen schatten moet er echter onmiddellijk aan worden toegevoegd dat de voorstanders van het reconstructieplan nog uitgingen van de gedachte dat de overheid zich zo weinig mogelijk moest bemoeien met het openbare leven en dat inkrimping van de staatsuitgaven altijd een gunstige uitwerking zou hebben op de economie.

Zimmerman heeft er dan ook voortdurend op gehamerd dat het budgetevenwicht hersteld moest worden door inkrimping van de staatsdienst. Een evenwicht, gebaseerd op hoge inkomsten, kon volgens hem alleen maar van korte duur zijn. De belastingdruk die steeds opgevoerd moest worden, wilde de staat geen inkomsten derven, zou op den duur ondragelijk worden voor het bedrijfsleven dat zich zonder overheidssteun moest bedruipen. De belastingen moesten omlaag, zo luidde in 1924 Zimmermans standpunt, en dat kon alleen gebeuren door een vergaande bezuiniging in de openbare dienst. "Over het algemeen", zei hij in Amsterdam, "geeft men zich, ook in andere landen, als men klaagt over de ongunstige economische situatie na den oorlog, er veel te weinig rekenschap van dat bijna overal de staatshuishouding in vroeger ongekende mate is uitgezet. De Staat heeft functies aanvaard waarvan hij eertijds verre bleef en bovendien heeft hij zijn geheelen dienst zozeer gecompliceerd, dat er overal een veel groter personeel noodig is. Dit geldt ook voor de onderdeelen van den Staat, met name voor de Gemeenten, die — ik heb het te Rotterdam met leede oogen moeten aanzien — het getal hunner beambten overweldigend vermeerderd hebben. In Oostenrijk, dat na den oorlog eene

periode van ongebreideld radicalisme heeft doorgemaakt, heeft dat proces enorme verhoudingen aangenomen. Natuurlijk moet dat alles betaald worden en wel door de ondernemingen, door de bedrijven en door dat deel der bevolking, dat in de voortbrenging of in de vrije beroepen werkzaam is, met inbegrip van de arbeiders. Ik rangschik de vereenvoudiging van staats- en gemeentedienst onder de werkzaamste middelen om den economischen toestand te verbeteren en de werkloosheid te verminderen.”<sup>8</sup>

Het zou interessant zijn om eens na te gaan of de motieven, die Zimmerman aanvoerde voor de inkrimping van de staatstaken, bij hem toch niet dieper lagen. Anderen hebben erop gewezen<sup>9</sup> dat de democratisering, die in de vorige eeuw op gang kwam en rond 1918 haar voltooiing kreeg, niet uitsluitend groeide naarmate het kiesrecht werd uitgebreid, maar zich ook voltrok langs de lijn van de uitbreiding van de staatstaken. Het spoedig falen van de democratie als staatsvorm na 1918 nu was in belangrijke mate te wijten aan het niet voldoende geëquipeerd zijn van de staat om op democratische wijze de nieuwe taken uit te voeren. De staat van vóór 1918 was wel berekend voor zijn taken, maar die waren dan ook beperkt in aantal. Het sprak haast vanzelf dat er bij mensen als Zimmerman een hang ontstond naar het oude bestel waarin hij, en dat was natuurlijk een belangrijke factor voor dat achteromkijken, tot de bovenlaag behoorde die het, in zijn ogen terecht, in feite voor het zeggen had. Dat na 1918 nieuwe maatschappelijke lagen, vooral dan de arbeidersklasse, het recht van meespreken kregen en dat daardoor hun inzichten niet meer alleenzalmakend waren, frustreerde dergelijke figuren. Toen dan ook de Volkenbond Zimmerman in de gelegenheid stelde om in Oostenrijk toezicht te houden op een reorganisatie van de overheidsdienst en dat nog wel zonder rekening te behoeven houden met een parlement, verliet hij met genoegen Rotterdam, waar hij het voor gezien hield toen hij steeds meer rekening moest houden met zijn wethouders en de gemeenteraad niet meer zo gemakkelijk kon beheersen. Het mislukken van de uitvoering van het volmachtenartikel van de Geneefse Protocollen veroorzaakte bij hem teleurstelling; de trage gang van zaken bij de sanering en de geringere inkrimping van de overheidsdienst dan op grond van de wederopbouwwet verwacht had mogen worden, moesten zijns inziens voor het grootste gedeelte daarop worden teruggevoerd dat het parlement zich in al zijn bevoegdheden had weten te handhaven. Er zijn dus wel aanwijzingen te vinden dat Zimmerman in zijn filosofie van de staat niet uitsluitend dacht in financieel-economische termen. In zijn Oostenrijkse periode evenwel heeft hij alleen financieel-economische motieven voor de inkrimping van de staatstaken op de voorgrond geplaatst.

Bij een beoordeling van Zimmerman moet terdege rekening worden gehouden met de klassieke, in financiële kringen toen nog algemeen-aanvaarde opvatting van de beperkte rol van de staat. Het is wel te betreuren dat Zimmerman niet meer gehoor heeft gegeven aan de pre-keynesiaanse voorstellen, die vooral de socialisten ter

oplossing van het werkloosheidsprobleem deden, zeker toen bleek dat een groot deel van de lening ongebruikt bleef.

Er zijn nog andere omstandigheden die men bij de beoordeling van Zimmerman in aanmerking moet nemen. Daar is allereerst het feit dat hij niet kon teruggrijpen op de ervaringen van een voorganger. Het reconstructieplan voor Oostenrijk was iets geheel nieuws, waarmee geëxperimenteerd moest worden. De onervarenheid bleek al in september 1922. Oostenrijk was vanaf 1918 een bodemloos vat geweest, waarin zonder enig resultaat de nodige miljoenen gestopt waren. Omdat de situatie in 1922 met de dag slechter werd, moest er snel gehandeld worden. Daarom was er geen tijd voor het opstellen van uitvoerige en juridisch waterdichte Protocollen en bleef een nauwkeurige omschrijving van de taak van de Commissaris-Generaal achterwege.

Daarbij kwam dat Zimmerman met handen en voeten gebonden was aan de afspraken van de Provisorische Delegatie met de regering, althans tot september 1924. De krediteuren wilden zekerheid hebben dat hun geld ditmaal niet was weggegooid. Mede om aan hen zekerheid te geven stelde de Delegatie de grenzen vast waarbinnen gedurende twee jaar het Oostenrijkse budget zich moest bewegen. Zimmerman was gedwongen zich te houden aan dit schema, anders zouden de geldschietters in hun vertrouwen geschokt worden.

Naast het feit dat Zimmerman in zijn optreden hierdoor beperkt was, voelde hij zich ook uitvoerder van de richtlijnen die zijn opdrachtgever – eigenlijk de Volkenbondsradaad, maar in de praktijk het Financieel Comité – hem gaf. Bovendien meende hij niet voorbij te mogen gaan aan de wensen van de gouverneur van de Bank van Engeland.

Al deze omstandigheden werpen een verklarend licht op het optreden van Zimmerman. Zijn zo vaak in Rotterdam gedemonstreerde autoritaire instelling heeft uiteraard dat optreden ook beïnvloed, maar toch te weinig om Zimmerman persoonlijk een verwijt te maken voor de door de beoefenaren van de Oostenrijkse hedendaagse geschiedenis zo gemakkelijk naar voren gehaalde gestrengheid, waarmee hij de regering tegemoet trad. Men zou hem kunnen aanwrijven dat hij als gevolg van de opvatting zijn taken op een puur technische wijze te moeten uitvoeren, te weinig souplesse aan de dag heeft gelegd<sup>10</sup>, maar dan rijst onmiddellijk de vraag of hij, gezien zijn adviseurs, zoals Pierre Quesnay, de kans had gekregen om zich inschikkelijker te gedragen. Er is alle reden om op deze vraag op zijn minst een weifelend antwoord te geven.

Op dezelfde gronden moet Zimmerman gevrijwaard worden van de beschuldiging, die nog onlangs werd geuit, zij het in wat bedekte termen<sup>11</sup>, dat hij heeft bijgedragen tot de polarisatie op politiek gebied, die uiteindelijk leidde tot de burgeroorlog in 1934. Er valt inderdaad tijdens de sanering een toename van de polarisatie te constateren, die in feite al in 1918 op gang was gekomen. Maar het moet inmiddels duidelijk zijn geworden dat anderen, zoals leden van het Financieel Comité en het Volkenbondssecretariaat, vooral die uit Engeland afkomstig waren, en de gouver-

neur van de Bank van Engeland meer verantwoordelijkheid droegen voor de wijze waarop de sanering plaatsvond dan Zimmerman. Bovendien, zou de polarisatie minder ver gegaan zijn, als de sanering achterwege gebleven was of had plaats gevonden met een ander in de rol van Commissaris-Generaal?

De krachtige houding van Zimmerman kwam door zijn activiteiten in Oostenrijk nog geprononceerder op de voorgrond te staan. Al vroeg had hij de aandacht getrokken van groeperingen in Nederland, die meenden dat een sterke figuur maar eens schoon schip moest komen maken. Op 1 november 1923 verscheen er in de *Katholieke Staatkunde*, "de eerste georganiseerde vorm van het moderne anti-democratisme in Nederland"<sup>12</sup>, een open brief van de hoofdredacteur, Emile Verviers, aan de koningin, waarin Zimmerman werd voorgedragen als de leider van een kabinet van louter wilskrachtige en bekwame mannen, dat geen rekening meer te houden had met een tot een raadgevend lichaam verlaagd parlement.<sup>13</sup> Een jaar daarvoor had dit blaadje ook al aan Zimmerman aandacht besteed. Toen namelijk Zimmerman zijn benoeming ongedaan wilde maken na de instelling van de Buitengewone Kabinetsraad, prees de *Katholieke Staatkunde* hem, er gemakshalve van uitgaande dat hij door zijn houding alsnog de Oostenrijkse regering de volmachten had bezorgd. "In Italië is het parlement uitgeschakeld door den dreigenden knuppel eener fiere jongelingschap. Het futlooze Oostenrijksche volk is niet meer in staat met den knuppel het parlement uiteen te jagen. Doch dank zij de energieke houding van den grooten Rotterdamschen burgemeester is het Oostenrijksche parlement toch nog buiten gevecht gesteld. Voor deze moedige en heilzame daad, die van historisch belang zal blijken, brengen wij den kranigen Hollander onze hulde."<sup>14</sup>

Zimmerman moet het met de kern van de door *Katholieke Staatkunde* aangeroerde zaak eens zijn geweest: er kan geen orde op zaken gesteld worden, zolang de mannen aan het roer onder controle staan. In 1927 prees hij in een lezing voor studenten van de *Nederlandsche Handelshoogeschool* te Rotterdam, waarvan hij als burgemeester president-curator was geweest, het optreden van Mussolini als de enige juiste manier om de problemen van zijn tijd de baas te worden.<sup>15</sup> Zijn bewondering voor Mussolini, door wie hij tweemaal als Commissaris-Generaal in audiëntie is ontvangen, was buitengewoon groot. Vooral na zijn vertrek uit Wenen heeft hij dat niet onder stoelen of banken gestoken. Hij deed dat hoofdzakelijk in *De Telegraaf*, waaraan hij regelmatig bijdragen leverde. In zijn boek: "Amerika, Nederland en Italië", dat onder meer een aantal Telegraafartikelen bevat, komt een haast lyrische hymne voor op het fascisme van de Duce.<sup>16</sup> Het in die dagen in Nederland veel gelezen satirisch-socialistisch weekblad *De Notenkraker* ging hem al spoedig Zimmermanuslini noemen. In 1934 stelde Henri Polak, de voorzitter van de Diamantbewerkerbond, hem in het openbaar aan de kaak als fascist.<sup>17</sup> Maar meer dan een salon-fascist is Zimmerman toch niet geweest.

Even leek het erop dat Zimmerman na zijn vertrek uit Wenen nog carrière zou maken in de Nederlandsche overheidsdienst. In de zomer van 1924 werd hij ge-

noemd als de toekomstige Gouverneur-Generaal van Nederlands-Indië, maar dit bleek een gerucht te zijn, ontstaan in Wenen en in Nederland verspreid door *De Telegraaf*.<sup>18</sup> In 1926 werd hem het gezantschap in Washington aangeboden, maar ook nu moest hij, evenals in 1919 toen hij naar Buenos Aires had kunnen vertrekken, om financiële redenen voor de eer bedanken. Na 1928, toen zijn rol in Rotterdam in november 1918 in de openbaarheid kwam, was een benoeming op een verantwoordelijke post bij de overheid tot de onmogelijkheden gaan behoren.<sup>19</sup>

Van 1927-1932 was Zimmerman nog voorzitter van de *Anglo-Mexican Claims Commission* ter regeling van de Engelse aanspraken in Mexico en in 1930 van een Frans-Zweedse verzoeningscommissie. Daarna, 63 jaar oud, trok hij zich terug en leidde een ambteloos leven. Hij had een paar commissariaten en schreef voor *De Telegraaf*. In alle stilte en haast als vergeten persoon overleed Zimmerman op 2 juli 1939 in Velp bij Arnhem.

Een aparte studie zou het vereisen om na te gaan of de Volkenbond zijn prestige met de werkzaamheden in Oostenrijk heeft vergroot. In ieder geval was het een knappe prestatie om een vijand door zijn overwinnaars te laten helpen, zeker wanneer men de behandeling van Duitsland hier tegenoverstelt. Oostenrijk heeft geprofiteerd: de sanering van de staatsfinanciën was bij het vertrek van Zimmerman bereikt, maar de algemene situatie bleef veel te labiel. Dit laatste is te wijten aan de reeds gememoreerde eenzijdigheid van de Volkenbondsactie. Toen een paar jaar later de wereldcrisis uitbrak, was Oostenrijk het enige land dat finaal aan de grond kwam te zitten en weer met buitenlandse hulp op de been geholpen moest worden. Ook bij die gelegenheid nam de Volkenbond de leiding van de actie op zich en ontwierp hij een soortgelijk saneringsplan als in de jaren twintig.<sup>20</sup> Rost van Tonningen werd nu de Commissaris-Generaal zonder echter die titel te voeren. Dit is een van de minder aangename kanten van de erfenis die de Volkenbond aan zijn bemoeienis met Oostenrijk overhield. Na het vertrek van Zimmerman was de naam Commissaris-Generaal taboe, omdat die het symbool werd voor het verlies van onafhankelijkheid. Alleen in het geval van Hongarije is de naam nog gebruikt, maar daar volgde de sanering dan ook kort op die van Oostenrijk. In andere gevallen was de Volkenbond gedwongen met de controle, die hij bij financiële hulpverlening steeds als noodzakelijke voorwaarde stelde, zeer voorzichtig om te gaan. Portugal deed in 1928 een beroep op de Volkenbond, maar trok de aanvraag in omdat men niet wilde voldoen aan de eis van internationale controle op de staatsuitgaven.<sup>21</sup> Eenzelfde weerstand bestond er in Griekenland dat zich in 1927 tot de Volkenbond wendde. Rost van Tonningen had gehoopt naar dat land te kunnen gaan, maar dat bleek onmogelijk. Salter schreef hem: "Unfortunately I hear that the Greeks are so sensitive about ideas of "Austrian" control that it would be dangerous for anyone associated with that control to go there at least in the first instance."<sup>22</sup>

## AANTEKENINGEN

<sup>1</sup> A R Zimmerman, Het werk van den Volkenbond in Oostenrijk in Haagsch Maandblad V (1926) 363-379 Volgens George Henri Bousquet, La restauration monetaire et financiere de l'Autriche Paris 1927, p 134, is dit artikel de weerslag van de rede aan de Universiteit van Amsterdam

<sup>2</sup> Afgedrukt in Maasbode/A 21-7 1926

<sup>3</sup> Tot 1938 verliep de betaling van de rente en de aflossing van de lening vlekkeloos Na de *Anschluss* kregen de schuldeisers de gelegenheid om de schuldbewijzen te ruilen tegen op naam van het Duitse Rijk luidende bewijzen In de loop van 1939 werd de *Dienst für die Auslandsanleihen* gestaakt Zie Harald Margreiter, Die österreichische Staatsanleihen seit 1918 und ihre Probleme Dissertation Wien 1968, p 137 138

<sup>4</sup> La Restauration financiere de l'Autriche Expose général, accompagne des documents principaux Geneve 1926, p 79

<sup>5</sup> Idem, p 95

<sup>6</sup> Première Rapport du Commissaire Général de la Societe des Nations pour l'Autriche Période du 15 decembre 1922 au 15 janvier 1923, p 11 Al op de conferentie van Brussel in oktober 1920 had Zimmerman er de nadruk op gelegd dat herstel van de internationale verkeerswegen en -middelen van het grootste belang was voor het herstel van de wereldhandel Zie S F van Oss, Vijftig jaren journalist 's-Gravenhage 1946, p 300

<sup>7</sup> AZ 27-9-1924

<sup>8</sup> Zimmerman, Het werk van den Volkenbond in Oostenrijk, p 378

<sup>9</sup> A A de Jonge, Crisis en critiek der democratie, Anti-democratische stromingen en de daarin levende denkbeelden over de staat in Nederland tussen de wereldoorlogen, Assen 1968, p 5-13

<sup>10</sup> Zo schreef Layton aan Salter "I think that if the League had procured as Commissioner someone a little less wooden than our Dutch friend and endowed with a more sympathetic personality, he could have inspired Austria to make more effort on its own behalf, have created something like national pride and persuaded the country to take a bigger view of its future" Zie S113 2/15, Brief van Layton aan Salter 9-2-1925

<sup>11</sup> Karl Ausch, Als die Banken fielen Zur Soziologie der politischen Korruption Wien-Frankfurt-Zurich 1968, p 109 113

<sup>12</sup> De Jonge, Crisis en critiek der democratie p 66

<sup>13</sup> Katholieke Staatskunde 2 (1923) 449-450 De Jonge, Crisis en critiek der democratie, p 73, A A de Jonge, Het nationaal-socialisme in Nederland Voorgeschiedenis, ontstaan en ontwikkeling Den Haag 1968, p 30 L M H Joosten, Katholieken en fascisme in Nederland 1920-1940 Hilversum-Antwerpen 1964, p 42-43

<sup>14</sup> Katholieke Staatskunde 1 (1922-1923) 76 Joosten, Katholieken en fascisme in Nederland 1920-1940, p 42-43

<sup>15</sup> Principiele Staatskunde Rotterdam 1927 1929 2 delen Deel 2 Fascisme, radicalisme, communisme en de historische richting Vier voordrachten gehouden door A R Zimmerman, R Kranenburg, D de Lange jr, C Gerretson De Jonge, Crisis en critiek der democratie, p 113-115 De Jonge, Het nationaal-socialisme in Nederland, p 37

<sup>16</sup> A R Zimmerman, Amerika, Nederland, Italie Indrukken van den dag Amsterdam 1927<sup>2</sup>

<sup>17</sup> Henri Polak, Openbare brief aan den Weledelzeergeleerden Heer Dr A R Zimmerman Amsterdam 1934

<sup>18</sup> Als men ten departemente aan hem gedacht heeft, dan toch niet serieus, want zijn benoeming zou ingedruist hebben tegen de traditie, dat personen met Indisch bloed in hun aderen en dat had Zimmerman van vaders zijde – voor deze post uitgesloten waren Zie H P G Quack, Herinneringen 1834-1914 Amsterdam 1915<sup>2</sup>, p 8 en 22 23

<sup>19</sup> H J Scheffer, November 1918 Journaal van een revolutie, die niet doorging Amsterdam 1968 1971<sup>2</sup>, p 262

<sup>20</sup> Grete Klingenstein, Die Anleihe von Lausanne Ein Beitrag zur Geschichte der Ersten Republik in den Jahren 1931 1934 Wien Graz 1965

<sup>21</sup> E W van Opzeeland, Salazar strenge dictator, in De Tijd 27-7-1970

<sup>22</sup> Brief van Salter aan Rost van Tonningen 26 9-1927, in E Fraenkel-Verkade, Correspondentie van Mr M M Rost van Tonningen I, 1921 – mei 1942 's-Gravenhage 1967, p 275

### ZUSAMMENFASSUNG\*

Am 4. Oktober 1922 wurden in Genf in einer feierlichen Sitzung des Volkerbundrates durch England, Frankreich, Italien, die Tschechoslowakei und Österreich drei Protokolle unterzeichnet, ein Ereignis, das eine lange Reihe von Versuchen, mit ausländischer Hilfe die Staatsfinanzen Österreichs zu sanieren, abschloß.

Die Staatsfinanzen Österreichs waren durch die Inflation, die während des Krieges eingetreten und dann übermaszig gewachsen war, in Unordnung geraten. Die Genfer Protokolle boten der österreichischen Regierung die Möglichkeit, im Ausland Privatkredite bis zu 650 Millionen Goldkronen zu erwerben, für deren Tilgung die vier anderen Regierungen, im Namen derer die Protokolle mit unterzeichnet waren, eine beschränkte Garantie übernahmen. Diesen Regierungen und denjenigen, die noch den Protokollen beitreten wurden, war es erlaubt, eine Deputation in ein zu errichtendes Kontrollkomitee zu entsenden, das sich mit der Bestimmung der Emissionsmodalitäten der Anleihe auseinanderzusetzen und die Qualität der von der österreichischen Regierung zur Verfügung zu stellenden Pfände zu überprüfen hatte.

Im Tausch gegen die Erklärung der vier mit unterzeichnenden Mächte, daß die politische Unabhängigkeit, die territoriale Integrität und Souveranität Österreichs unantastbar seien, sollte Österreich den Bestimmungen des Friedensvertrages von Saint Germain gemäß versprechen, seine Selbständigkeit nicht aufzugeben. Weiter sollte die Regierung ein Reformprogramm aufstellen, dessen Durchführung die Herstellung eines dauernden Gleichgewichtes in ihrem Budget innerhalb von zwei Jahren ermöglichen sollte; das Parlament sollte in diesem Rahmen die nötigen Vollmachten geben. Ein durch den Volkerbundrat zu ernennender Generalkommissar sollte auf der Durchführung des Reformprogramms bestehen und sie überwachen. Zugleich sollte er der Regierung die Genehmigung erteilen, den Anleiheertrag zu verwenden. Die Bedingungen, von denen die Genehmigung abhängen sollte, hatten unter anderem eine schrittweise Durchführung des Programms zu garantieren. Seine Arbeit würde erst dann aufhören, wenn der Völkerbundrat festgestellt hätte, das budgettäre Gleichgewicht sei gesichert.

Die Umschreibung der Befugnisse des Generalkommissars in den Protokollen war so unbestimmt, daß das Gebiet, in dem er sich bewegen durfte, kaum abgesteckt

\* Voor zijn medewerking aan de vertaling past een woord van dank aan dr B.D. Haag.

werden kann. Der österreichische Jurist Adolf Merkl hat zwar versucht plausibel zu machen, dass der Generalkommissär sich nur in Sachen mischen konnte, die im Reformprogramm enthalten waren, in der Praxis aber stellte sich heraus, dass man an andere Paragraphen in den Protokollen appellieren konnte und dass die Protokolle sich zu Deutungen eigneten, die das Betreten von Wegen rechtfertigen sollten, die von Merkl's Auffassungen abwichen.

Am 17. Oktober 1922 erschien in Wien in Erwartung der Ernennung des Generalkommissärs eine sogenannte Provisorische Delegation des Völkerbundes. Alle Delegierte hatten einen Sitz im Finanzkomitee, einem Beratungskollegium des Völkerbundes, und waren hohe Funktionäre der Finanzministerien, Groszbankdirektoren, namhafte Wirtschaftler und Statistiker; jedesmal, wenn die österreichische Frage bei dem Völkerbundrat auf der Tagesordnung stand, bereitete dieses Komitee diesen Punkt vor, und der Rat befolgte immer seine Empfehlungen. Im Einvernehmen mit dieser Delegation legte die österreichische Regierung - eine Koalition von Christlich-Sozialen und Großdeutschen unter der Leitung von Kanzler Ignaz Seipel - das Reformprogramm fest. Neben Steuermaßnahmen waren die Kernpunkte: Reorganisation der Hoheitsverwaltung und der Staatsbetriebe und ein rigoroser Beamtenabbau. Während der Genfer Unterhandlungen hatte das Finanzkomitee schon eine ganze Anzahl von Punkten formuliert.

Zusammen mit der Provisorischen Delegation arbeitete die Regierung auch ein Budgetschema für die nächsten zwei Jahren aus, worin der Raum, den die Durchführung des Reformprogramms und die Beträge der ausländischen Anleihe schaffen sollten, ziffernmäßig berechnet war. Am 1. Januar 1925 dürften die Ausgaben sich nicht auf mehr als 350 Millionen Goldkronen belaufen.

Die Ratifizierung der Protokolle und die Genehmigung des Reformprogramms durch das österreichische Parlament schienen reine Formalität zu sein, weil die Regierung im Parlament über eine genügende Mehrheit verfügte. Die Sozialisten aber, die sich schon in der Vergangenheit auswärtiger Hilfe widersetzt hatten und glaubten, Österreich könne aus eigener Kraft seine Probleme meistern, verhinderten eine schnelle parlamentarische Behandlung. Einerseits zwang sie zu einer harten Aufstellung der Notwendigkeit, den Elektoraleffekt des unverkennbar großen Erfolges, den Seipel nach jahrelangen vergeblichen Versuchen anderer erreicht hatte, zu verkleinern. Andererseits fürchteten sie, Seipel würde, einmal im Besitz der Vollmachten, unter der Maske der Sanierung ohne Mitarbeit des Parlaments Maßnahmen treffen zur Untergrabung der Position, die die Sozialdemokratie sich seit 1918 erworben hatte. Die Opposition der Sozialisten gegen den "Knechtungsvertrag", wie das Genfer Abkommen von ihnen genannt wurde, konzentrierte sich denn auch auf den Punkt der Vollmachten. Um zu verhindern, dass die Sozialisten, einmal an die Macht gekommen, die Verpflichtungen, die die heutige Regierung auf sich genommen hatte, rückgängig machen würden, forderte



die Provisorische Delegation die Regelung der Vollmachten mittels einer für alle Parteien verbindlichen Verfassungsänderung. Unter Zustimmung der Delegation reichte die Regierung daher eine Gesetzesvorlage ein, die die Errichtung eines Ausserordentlichen Kabinettsrates ermöglichte, eines Rates von Ministern und Parlamentariern, der die Anwendung der Vollmachten durch die Regierung beeinflussen könnte. Weil hierdurch Ausschaltung des Parlamentes unmöglich war, unterstützten die Sozialisten den Gesetzantrag. Die Protokolle und das Wiederaufbaugesetz, das die Durchführung des Reformprogramms regelte, lehnten sie nach wie vor ab; sie wünschten, so hiesz es, für die Aufhebung der Unabhängigkeit der Republik keine Verantwortlichkeit zu tragen. Die endgültige parlamentarische Bewilligung wussten sie durch Anstiftung von allerhand tumultartigem Theater im Parlament noch bis Dezember 1922 in die Länge zu ziehen.

Mitte Dezember traf der Generalkommissär in Wien ein. Es war Alfred Rudolf Zimmerman, Oberbürgermeister der Stadt Rotterdam, und in den Niederlanden wegen seines autoritären Benehmens und seiner absoluten Zurückweisung des Sozialismus bekannt. Seine Ernennung war nicht reibungslos zustande gekommen. Die Errichtung des Ausserordentlichen Kabinettsrates hatte ihn zunächst abgeschreckt; er hegte keinerlei Illusion, dass der Regierung dadurch genügend freie Hand gelassen würde; Einmischung des Parlamentes war in seinen Augen verhängnisvoll und bot wenig Aussicht auf Erfolg. Die Praxis gab ihm in soweit recht, dass der Kabinettsrat nur wenige Monate funktionierte und die Regierung sich nachher wieder dem Parlament zuwandte. Die Überzeugung, eine Verweigerung seinerseits würde der österreichischen Sache nur schaden, hatte ihn dazu geführt, die Stellung, wenn auch vorläufig nur auf einige Monate, anzutreten. Als man Februar 1923 Aussicht auf Emission der ausländischen Anleihe hatte, schenkte ihm das genügend Vertrauen für die Zukunft, und er nahm das Amt endgültig an.

Die Anleihe kam in zwei Phasen zustande. Die Emission war vollkommen von der Bereitschaft des englischen Kapitalmarktes zur Teilnahme abhängig. So wurde der Gouverneur der Englischen Bank, Montagu Norman, die Achse, um die sich alles drehte. Dieser wollte die Organisation der Anleihe auf sich nehmen und damit die Emission sicherstellen, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt wurden. Die Anleihe sollte in Tranchen geteilt werden, die in möglichst vielen Ländern unterzubringen waren, denn Norman ging davon aus, dass der Wiederaufbau des Nachkriegs-europas eine gemeinschaftliche Aufgabe war und dass eine internationale Hilfsaktion für Österreich die in sich gekehrten Vereinigten Staaten so beeindruckend würde, dass dort das Interesse für Europa wieder zunehmen würde.

Weil eine langlaufende Anleihe zuviel Vorbereitungszeit forderte und man Erfahrungen machen musste, um Normans Plan erfolgreich realisieren zu können, wurde im Monat Februar zunächst eine kurzfristige Anleihe in Höhe von 3,5 Millionen Pfund Sterling ausgeschrieben, die aus dem Ertrag der grossen Anleihe zurück-

gezahlt werden sollte. Die Tranchen wurden in England, Frankreich, Belgien, Schweden, in der Schweiz und in den Niederlanden untergebracht.

Die Vorbereitung zu der groszen Anleihe hatte schon in Februar angefangen. Ausser den Regierungen, die die Protokolle schon unterzeichnet hatten, erklärten sich auch die Regierungen Schwedens, Belgiens, der Niederlande und Danemarks bereit, die Tilgung für einen, wenn auch geringen Teil mit zu garantieren. Die totale Garantie belief sich auf 585 Millionen Goldkronen. Um diese Summe zu erreichen, wurden in den Monaten Juni und Juli 1923 Tranchen zur Zeichnung aufgelegt in jenen Ländern, die auch an der kleinen Anleihe teilgenommen hatten, sowie in Italien, Österreich selbst, in der Tschechoslowakei und in den Vereinigten Staaten, wo die Emission der kleinen Anleihe auf die Bankiers tiefen Eindruck gemacht hatte.

Der Ertrag beider Anleihen wurde zur Verwahrung auf ein Sperrkonto bei der österreichischen Nationalbank deponiert; die Regierung konnte nur mit Begutachtung des Generalkommissärs über das Geld verfügen. Dieses Konto enthielt auch den Kredit, den die Regierung durch einige nationale Anleihen, Ende 1922, zur Überbrückung der Periode bis zur Emission der internationalen Anleihe erworben hatte. Zur Deckung des Budgetdefizits auf diese Mittel angewiesen, war die Regierung gezwungen, regelmässig um die Mitwirkung des Generalkommissärs zu bitten. Jeden Monat fasste sie ein Budget für den kommenden Monat, ein sogenanntes Prealable, ab, nach dem der Generalkommissär bestimmte, wie viel die Regierung vom Sperrkonto aufnehmen durfte. Nach den Instruktionen der Genfer Protokolle achtete Zimmerman bei der Beurteilung der Ziffern besonders auf den Stand der Durchführung des Reformprogramms.

Nach dem ersten Semester des Jahres 1923 stellte sich heraus, dass die Regierung über den Bedarf vom Sperrkonto hatte aufnehmen können. Auf Grund der Prealablen hatte Zimmerman korrekt gehandelt, durch die sehr komplizierte Administration der Staatseinkünfte aber war ihm eine richtige Einsicht in die Lage der Staatsfinanzen nicht möglich gewesen. Er setzte alles ins Werk, die Reserve, über die die Regierung jetzt verfügte, rückgängig zu machen; denn wenn die Regierung über grössere Mittel verfügte, würden die verschiedenen Ministerien ihre Ausgaben vergrössern und es würde aus dem Reformprogramm nichts werden. In einer solchen Lage brauchte ja die Regierung bei einem Defizit weniger oft die Hilfe des Generalkommissärs in Anspruch zu nehmen. Die Folge wäre, dass dieser kaum noch imstande wäre, eine effektive Kontrolle auf die Durchführung des Reformprogramms auszuüben.

Obwohl Zimmerman die Regierung monatelang zwang, die Defizite selbst zu decken, blieb die Reserve bestehen, weil die Steuern mehr einbrachten als die Provisorische Delegation bei dem Entwurf des Budgetschemas erwartet hatte. Infolge einer blühenden Spekulation, zunächst mit Aktien, dann mit dem franzo-

sischen Franc, woran wohl jeder Österreicher etwas verdiente, hatte der Konsum nämlich fieberhaft zugenommen. Auf dem ersten Blick war die budgettäre Entwicklung 1923 dann auch besonders günstig. Das monatliche Defizit blieb weit unter dem durch die Provisionsche Delegation erlaubten. Diese Entwicklung verdankte man eher der Vermehrung der Einkünfte als der Einschränkung der Ausgaben, dies implizierte, dass das Reformprogramm nicht in dem Tempo durchgeführt wurde, das alle Beteiligten sich Herbst 1922 vorgestellt hatten.

Ende 1923 stand Zimmerman dieser Entwicklung wohlwollend gegenüber, kurz danach aber änderte er seine Meinung und verlangte von der Regierung, die Durchführung des Reformprogramms gemäß den Verabredungen mit der Provisionschen Delegation tatkräftig vorzunehmen. Kurz zuvor hatte in seinem Büro eine Diskussion stattgefunden über den Haushaltsplan des Jahres 1924, der ein viel größeres Defizit aufwies als im ursprünglichen Budgetschema vorgesehen war. Zimmerman glaubte, die Entwicklung im Jahre 1924 würde sich gemäß den Erfahrungen vom Jahre 1923 fortsetzen. Schließlich aber akzeptierte er die Meinung eines seiner Mitarbeiter, des Franzosen Pierre Quesnay, der darin durch Mitglieder des Finanzkomitees unterstützt wurde, man solle dem Sachverlauf, wie er im Herbst 1922 vorgezeichnet war, nachstreben.

Weil die Regierung 1923 erfahren hatte, dass sie mit dem Budgetschema der Provisionschen Delegation eine große Anzahl von Plänen nicht durchführen konnte und weil die Staatseinkünfte stark gestiegen waren, auserte sie dem Generalkommissar und dem Volkerbundrat gegenüber den Wunsch, das Niveau, auf dem das Budget ins Gleichgewicht kommen sollte, zu erhöhen, ausserdem bat sie, den Teil des Anleiheertrages, der nicht zur Deckung des Budgetdefizits notwendig war, zu Investitionen verwenden zu dürfen, die das Budget entlasten sollten. Der Rat beschloss, das Finanzkomitee und der Generalkommissar sollten zusammen untersuchen, ob die Wünsche der Regierung berücksichtigt werden konnten.

Diese Untersuchung fand erst im Spätsommer 1924 statt. Weil infolge eines jähen Zusammenbruchs der Spekulation im Frühjahr 1924 eine Borsenkrise entstanden war, wollten Zimmerman und das Finanzkomitee nicht übereilt vorgehen, sie wollten mehr Gewissheit über die Folgen der Krise haben. Das war auch der Grund dafür, dass der Volkerbundrat September 1924 Entschlüsse fasste, die in Österreich kaum Zustimmung fanden. Da herrschte in der öffentlichen Meinung die Auffassung, man habe den ursprünglichen etatsmäßigen Verpflichtungen Folge geleistet, und die Budgetkontrolle durch den Generalkommissar solle daher in Zukunft auf jeden Fall unterbleiben, dass man einen bestimmten Teil des Anleiheertrages zu Investitionen verwenden dürfe, betrachtete man als selbstverständlich. Der Volkerbundrat fasste folgenden Entschluss: im kommenden Etat dürften sich die Ausgaben auf höchstens 495 Millionen Goldkronen belaufen – das war weniger, als die Regierung vorgeschlagen hatte –, daneben konnten 50 Millionen Goldkronen für Investitionen ausgegeben werden. Der Rat schwieg über die Finanzierung dieses Betrages. Die Regierung stellte sich später auf den Standpunkt, der

Betrag konnte, ungeachtet der Lage der Staatsfinanzen, von dem Sperrkonto genommen werden; Zimmerman aber leistete nur Folge, wenn die Regierung nicht über ausreichende Mittel verfügte.

Weiter bestimmte der Volkerbundrat, die Kontrolle wurde erst dann aufgehoben werden, wenn die noch offenstehenden Punkte des Reformprogramms realisiert seien, der Rechnungsabschluss 1925 sowie das Budget 1926 innerhalb der neuen etatsmäßigen Grenzen bleiben und die wirtschaftliche Lage Vertrauen erwecken wurde; also: der Generalkommissar wurde bestimmt noch bis Mitte 1926 im Amt bleiben. Zwar konnte die Kontrolle, wenn auch in untergeordneten Punkten, abgeschwächt werden, wenn alle Gesetzes- und Verwaltungsmaßnahmen für die Durchführung der restlichen Punkte des Reformprogramms getroffen seien und das Parlament die neuen etatsmäßigen Grenzen genehmigt hatte, eine Situation die in den Augen Zimmermans August 1925 vorlag.

Obwohl die Kontrolle sich noch fast zwei Jahre behaupten sollte, wollte und konnte der Volkerbundrat nichts zur Verstärkung der eigentlich nur recht schwachen Position des Generalkommissars unternehmen. Die Konstruktion, nach der die Verwaltung über den Anleiheertrag dem Generalkommissar die Sicherheit geben sollte, auf effektive Weise Aufsicht auszuüben und auf die Durchführung des Reformprogramms zu drängen, war schon Theorie, in der Praxis genugte sie schon bald nicht mehr. In den Protokollen hatte man nicht der Tatsache Rechnung getragen, dass die Regierung der Anleiheertrag einmal entbehren und somit den Generalkommissar umgehen konnte; und für diesen Fall war keine Sanktion vorgesehen. Auch im September 1924 geschah nichts in dieser Hinsicht, während doch der Generalkommissar seit dem Sommer 1923 nur noch an das Pflichtgefühl der Regierung hatte appellieren können. Zwar vergrößerte das Abkommen vom September 1924 den moralischen Druck, der vom Generalkommissar ausgehen konnte, indem gegen die Bestimmungen der Protokolle erklärt wurde, die Kontrolle wurde erst dann aufgehoben, unter anderem wenn die wirtschaftliche Lage Vertrauen erweckte, weil der Volkerbundrat sich meistens den Erfahrungen des Generalkommissars anschloss, konnte dieser der in Österreich allgemein ersehnten Entscheidung über die Aufhebung der Kontrolle seinen Stempel aufdrucken und so auf die Regierung Druck ausüben. Auch diese Möglichkeit aber befestigte nur in geringem Maße die Position des Generalkommissars.

Dass die Position des Generalkommissars seit dem Sommer 1923 sehr schwach war, bewies deutlich sein Bemühen um das Reformprogramm. Allein während der ersten Monate der Sanierungsperiode konnte Zimmerman gemäß den Protokollen auftreten, und dann noch selten mit grossem Erfolg. Die Sanierungsarbeit wurde Anfang 1923 energisch angegriffen. Das war aber nicht nur auf das Drängen Zimmermans zurückzuführen. Vielmehr waren sogar dafür Umstände verantwortlich, auf die Zimmerman keinen Einfluss hatte. Damit nämlich die Anleiheemission gelingen würde, musste die Regierung im Ausland den Eindruck erwecken,

dass sie die Durchführung des Wiederaufbaugesetzes ernst nahm. Ausserdem gab es in den Regierungsstellen überall so viele Auswüchse, dass es der Regierung wenig Mühe kostete, einen kräftigen Angriff zu starten.

Schon bald wurde spürbar, wodurch die Durchführung des Wiederaufbaugesetzes verzögert wurde. Ende Dezember 1922 bereitete die Regierung die vorgeschriebene Verringerung der Anzahl von Ministerien vor. Zimmerman drang auf die Zusammenlegung des Heeresministeriums mit dem Innenministerium. Er zweifelte an dem Wert einer politisch infiltrierten Armee, wollte sie am liebsten abschaffen und zum Teil in der Gendarmerie unterbringen. Vor allem die Sozialisten hatten sich einen grossen Einfluss in der Armee erworben. Seipel musste ein etwas zu schnell gegebenes Versprechen wieder zurücknehmen, als sich herausstellte, dass auch die Regierungsparteien viel Wert auf ein selbständiges Heeresministerium legten, und insbesondere als deutlich wurde, dass die Sozialisten bereit waren, mit allen geeigneten Mitteln einer Aufhebung vorzubeugen.

Je nachdem, ob die Regierung dank der Entwicklung des Steuerertrages dem Generalkommissär gegenüber unabhängiger auftreten konnte, zeigte sie sich, mit der Absicht bessere politische Verhältnisse zu schaffen, immer mehr zu Kompromissen bereit. Deutlich trat dies ans Licht bei den Reformmassnahmen, die nach dem Wiederaufbaugesetz im Bereich des Unterrichtsministeriums getroffen werden mussten. Die Schliessung einiger höheren Schulen wurde verhindert, weil die Sozialisten, die im Land Wien regierten, die betreffenden Schulen auf Kosten des Landes wieder öffnen wollten, während die anderen hauptsächlich christlich-sozial regierten Länder das wegen Geldmangels und aus Loyalität der Regierung gegenüber nicht tun konnten; die Folge wäre gewesen, dass die Sozialisten den Regierungsparteien Schul- und Bildungsfeindlichkeit hätten vorwerfen können. Die im Wiederaufbaugesetz vorgesehenen Massnahmen, die vorwiegend in der Stadt Wien gelegenen Staatstheater betreffend, wurden von der Regierung immer wieder hinausgeschoben, weil sie fürchtete, dass, wenn der Staat auf die Dauer die Theater fallen liesse, die Stadt Wien sie übernehmen würde, wodurch der Spielplan stark sozialistisch geprägt hätte werden können. Ausser den Mitteln aus der Verwaltung des Anleiheertrags standen Zimmerman keine zur Verfügung, mit denen er einer derartigen Durchführung des Wiederaufbaugesetzes Einhalt hätte gebieten können.

Politische Motive spielten ihre verzögerende Rolle am deutlichsten in der Abbaufolge, in der Frage der Entlassung des Obergkeitenpersonals. Mit der Provisorischen Delegation war vereinbart, dass die Regierung 100.000 Beamte entlassen sollte, eine Zahl, die schon das Finanzkomitee in den Monaten September und Oktober 1922 genannt hatte: in der Periode bis zum 1. Januar 1923 25.000 und danach während dreier Semester wieder je 25.000. Weil etwa 42% der Beamten bei den Eisenbahnen tätig war, sollte in diesem Bereich der Abbau am grössten sein; die österreichische Regierung aber ging um den heissen Brei herum, weil sie wusste, dass die starke, von den Sozialisten beherrschte Gewerkschaft der Eisenbahn-

beamten grosse Schwierigkeiten hervorrufen wurde. Auch musste die Regierung auf die grossdeutsche Partei Rücksicht nehmen, deren Anhang grösztenteils aus Beamten bestand. Ausserdem nahm der Widerstand gegen den rigorosen Abbau bei mehreren Ministern zu, weil diese mit immer weniger Beamten arbeiten mussten. Je nachdem, ob die Beamten zur Erkenntnis kamen, dass sie in facto ihre eigene Entlassung vorbereiteten, zeigten sie immer weniger Lust, an der Durchführung des Wiederaufbaugesetzes mitzuarbeiten; die Durchführung sollte ja die Möglichkeit schaffen, die Anzahl von Entlassungen rechtzeitig zu erreichen. Nach dem 1. Januar 1923 war das mit der vorgeschriebenen Semesteranzahl nie der Fall. Am 1. Juli 1924, als der Abbau hatte abgeschlossen sein sollen, stellte sich heraus, dass 33.000 Entlassungen noch nicht geregelt worden waren. In den zwei Jahren, die Zimmerman noch in Österreich zu bleiben hatte, verschwanden von dieser Zahl nicht mehr als 14.000 aus dem Obrigkeitsdienst. Zimmerman, dessen Aufgabe es war, darauf zu achten, dass der Abbau von Seiten der Regierung der Ubereinkunft gemasz und innerhalb der vereinbarten Zeit durchgeführt wurde, konnte nicht viel anderes unternehmen, als immer wieder die Regierung auf ihre Pflichten hinzuweisen. Auch musste er bekümmert zusehen, wie Friedrich Homik, der als Besparungskommissar von der Regierung speziell mit der Organisation des Abbaus beauftragt worden war und der durch sein energisches Auftreten Zimmermans Vertrauen genosz, im Frühjahr 1924 entlassen wurde, weil er durch seinen nie-manden und nichts schonende Aktivitat sowohl den Ministern wie den Parteipolitikern zu lastig geworden war. Alle Versuche, die Zimmerman bis zum Ende seiner Karriere in Österreich unternahm, Homik wieder sein fruheres Amt antreten zu lassen, scheiterten.

Auch hinsichtlich der Reorganisation der Staatsbetriebe – ein wichtiger Teil des Reformprogramms, weil viele von ihnen durch schlechte Geschäftsführung nicht sehr ertragsfähig waren, den Staatshaushalt schwer belasteten und durch ein anderes Verfahren mehr Gewinn einbringen konnten – spielte Zimmerman eine untergeordnete Rolle. Schon kurz nach seiner Ankunft in Wien im Dezember 1922 hatte er ausländische Sachverständige als Berater für die österreichische Regierung heranziehen wollen. Dieser Plan fand aber nicht nur in der öffentlichen Meinung, sondern auch bei der Regierung wenig Anklang. Man glaubte, dadurch wurde die ausländische Einmischung verstärkt werden. Die Sozialisten druckten sich noch starker aus: die betreffenden Betriebe wurden auf diese Weise direkt unter ausländische Kontrolle gestellt werden.

Als erster bekam der Engländer William Acworth den Auftrag, die Eisenbahnen zu überprüfen. Dieses sehr ertragsunfähige Unternehmen sollte in Zukunft dem Reformprogramm gemasz kommerziell autonom geführt werden. Zimmermans Absicht war es, die Regierung zu zwingen, dem Rat des ausländischen Sachverständigen zu folgen; aber um dies zu verhindern, sorgte der Finanzminister, Viktor Kienbock, im ersten Semester des Jahres 1923, als Zimmerman noch nicht um-

gangen werden konnte, frühzeitig für eine eigene Regelung, wodurch der Einfluss des Acworth-Berichtes auf ein Minimum herabgesetzt wurde.

Was das Tabakmonopol betraf, entstanden allerhand Schwierigkeiten um den in Betracht kommenden Sachverständigen. Anfang 1923 schon hatte ein Franzose eine Einladung von Zimmerman bekommen, durch Mussolinis Eingreifen wurde aber aus dieser Einladung nichts. Schon bei der Aufstellung der Genfer Protokolle hatte Italien, das seinen Einfluss in Richtung Balkan ausdehnen möchte, spüren lassen, dass es für seine Hilfe eine besondere Rolle in der ausländischen Kontrolle über Österreich erwartete. Diese Erwartung erfüllte sich damals kaum. Das ganze Jahr 1923 hindurch unternahm Italien alles mögliche, seinen Wunsch erfüllt zu bekommen, so zum Beispiel auch in Bezug auf das Heranziehen ausländischer Sachverständiger durch Zimmerman. Es fürchtete, von Zimmerman zu sehr in seinen mitteleuropäischen Aspirationen gehindert zu werden und forderte die Untersuchung der Tabaksindustrie für sich auf. Sollte das nicht geschehen, so wollte die italienische Regierung die Emission der grossen Anleihe verhindern. Zimmerman gab nach. Den vom italienischen Experten, Aliprandi, im Herbst des Jahres 1923 abgefassten und von Zimmerman begutachteten Bericht aber konnte die österreichische Regierung leicht ignorieren, weil eine italienische Fachzeitschrift Daten aus dem noch unveröffentlichten Bericht bekanntgegeben, man sich in dem nämlichen Artikel herablassend über das österreichische Tabakmonopol ausgesprochen und das italienische als mustergültig dargestellt hatte. Grosse Aufregung in Österreich: Italien habe vor, das Tabakmonopol zu übernehmen, wenigstens habe Aliprandi das suggeriert und Zimmerman sei damit einverstanden. Grund genug für die Regierung, die Ratschläge des Italieners ausser Acht zu lassen. Die im Auftrag Zimmermans von Ausländern abgefassten Berichte über das Salzwesen und die Postverwaltung blieben ebenfalls praktisch ohne Wirkung. Schliesslich wusste die Regierung – unter anderem weil der Finanzminister zurückzutreten drohte – Zimmerman von einer Untersuchung der Hoheits- und Finanzverwaltung fern zu halten.

Was die Veränderung im Verhältnis zwischen Bund und Ländern zur Abwicklung der bestehenden Doppelverwaltung betraf, sah Zimmerman wohl einen seiner Wünsche in Erfüllung gehen, aber nur, weil die beiden Regierungsparteien sich in diesem Punkt gegenüberstanden und sich zu einem von Zimmerman suggerierten Kompromiss bereit fanden. Über die Frage, wo man die Lösung suchen sollte, gab es sehr auseinandergehende Meinungen: die Länder wünschten eine Dezentralisation, die Grossdeutschen dagegen erstrebten eine Verstärkung der Zentralgewalt, während in der christlich-sozialen Partei die Ansichten geteilt waren. Zimmerman konnte nicht verhindern, dass die Frage nicht bis zum geplanten Termin: dem 1. Juni 1923, gelöst wurde. Die Unterhandlungen zwischen Bund und Ländern verliefen so mühsam, dass die Regierung, die eine zentralistische Richtung bevorzugte, im Herbst 1924 zurücktrat, in der Hoffnung, dass während der Bildung einer neuen Regierung auf die Länder mehr Druck ausgeübt werden könnte. Die

Länder wichen aber nicht, und die Folge war, dass Seipel, der den Bildungsauftrag bekommen hatte, nicht mehr als Kanzler zurückkehren wollte. Sein Nachfolger wurde Rudolf Ramek, der eine Regierung bildete, die sich auf die Parteien der Regierung Seipel stützte. Er war wie sein Finanzminister, Jakob Ahrer, ein Vertreter der Länder, und das rief die Hoffnung auf einen Kompromiss in der Sache der Liquidierung der Doppelverwaltung hervor. Als die neue Regierung Vorschläge ausarbeitete, zeigte sich Zimmerman als Verfechter einer zentralistischen Lösung; er appellierte eindringlich an die Regierung, dem Rechnungshof auf dem Gebiet der Finanzverwaltung der Länder Befugnisse zu erteilen. Im Kompromiss, der schließlich gefunden wurde, trug man diesem Wunsch Rechnung; er enthielt eine Verstärkung der Zentralgewalt und ermöglichte es den Großdeutschen zuzustimmen.

Das Prestige, das Zimmerman in Österreich genoss, war nicht sehr groß. Die Regierungsparteien fügten sich in die Anwesenheit des Generalkommissärs. Zwar betrachteten sie seine Anwesenheit als eine Verletzung des Nationalgefühls, sie sahen aber ein, dass die Regierung gezwungen war, mit dem Generalkommissär zusammenzuarbeiten. Obwohl Zimmerman durch seine oft starre Haltung, seine derbe Sprache in der Öffentlichkeit und sein gelegentlich wenig taktvolles Benehmen kaum Sympathie erwarb, wurde er von diesen Parteien selten kritisiert, denn Zimmermans Einfluss in der Praxis war kleiner, als man fürchtete hatte.

Anders stand es bei den Sozialisten; sie überhäufte Zimmerman nicht nur mit sachlicher Kritik, sondern auch mit vielen Unfreundlichkeiten. Sie sahen in ihm von Anfang an die Personifizierung der ausländischen Einmischung, der Ausbeutung Österreichs durch das Groszkapital aus dem Westen – dies vor allem, weil ein grosser Teil des Anleiheertrages unbenutzt blieb, während Österreich dennoch erhebliche Zinsen dafür zahlen musste –; ausserdem sahen sie in ihm die Figur, hinter der die Regierung sich versteckte bei ihrem Versuch, die Errungenschaften der Arbeiterklasse rückgängig zu machen und die unbeschränkte Gewalt der Bourgeoisie wiederherzustellen. In einer Hinsicht jedenfalls stimmte diese Ansicht: Ende 1922 fing der Heeresminister an, die Armee, seit 1918 eine der Bastionen der Sozialisten, umzugestalten; den von Zimmerman stark befürworteten Sanierungsmassnahmen fielen vor allem Personen zum Opfer, die mit dem Sozialismus sympathisierten.

Von Anfang an verstanden die Sozialisten und Zimmerman sich schlecht. In den ersten Monaten waren sie sich gegenseitig so feindlich, dass es nie zu einem persönlichen Kontakt zwischen Zimmerman und den sozialistischen Führern gekommen ist. Übrigens galt das Misfallen der Sozialisten über die Sanierungsweise nicht nur Zimmerman, in ihren Augen war Seipel ein noch grösserer Sündenbock. Das starke Zurückweisen der von Christlich-Sozialen und Großdeutschen getragenen Regierungspolitik durch die Sozialisten hat zweifellos die Kluft zwischen den Parteien, die schon seit 1920 unüberbrückbar zu werden schien, noch vergrößert.



Ausserhalb Österreich war die Anerkennung für Zimmerman besonders gross. In Finanzkreisen sah man ihn als den unparteiischen Beobachter und Vertrauensmann der ausländischen Interessen. Seiner Meinung wurde mehr Wert beigemessen als den Worten österreichischer Minister und Bankiers. Als 1924 und 1925 einige Länder auf dem ausländischen Kreditmarkt Anleihen abzuschliessen versuchten, wurde Zimmerman von interessierten Bankiers, hauptsächlich aus den Vereinigten Staaten, nach seiner Meinung über die Transaktionen gefragt. In vielen Fällen war sein Urteil entscheidend. Sogar für die Regierung der Vereinigten Staaten, die jede Kreditaktion billigen musste, galt Zimmermans Zustimmung als Bedingung. Zwar soll man bedenken, dass das Prestige Zimmermans sich kaum auf persönlichen Verdienst gründete. Der Generalkommissär war eine Institution des Völkerbundes und flosszte schon rein deshalb, namentlich in westlichen Finanzkreisen, Vertrauen ein. Ausserdem verdankte er einen grossen Teil seines Prestiges der Tatsache, dass der Gouverneur der Bank von England, Montagu Norman, als der Organisator der internationalen Anleihe, sich hinter die Völkerbundaktion stellte. Norman besass eine grosse Autorität, und diese übertrug er gewissermassen denjenigen, die mit ihm zusammenarbeiten und in seinem Namen ausserhalb Englands als Vertrauensleute auftreten wollten. Das war auch bei Zimmerman der Fall. In Österreich arbeitete er fast in absoluter Harmonie mit Norman, zumal in Sachen, die die Nationalbank betrafen.

Als einer der wichtigen Teile des Kampfes gegen die Inflation war in den Genfer Protokollen die Errichtung einer neuen, von der Regierung unabhängigen Nationalbank vorgesehen. In Zusammenarbeit mit der Provisorischen Delegation arbeitete die österreichische Regierung die schon früher entworfenen Statuten der Bank so um, dass die Regierung nur noch den Präsidenten ernennen durfte. Vor allem Norman übte viel Druck auf die Regierung aus, sie sollte einen Ausländer ernennen. Norman ging sogar so weit, dass er schon einen Kandidaten sondierte, den Belgier Albert Janssen. Bei seiner Ankunft in Wien im Dezember 1922 stellte Zimmerman sich unverzüglich hinter Normans Wünsche, obwohl er wusste, dass die Regierung inzwischen in grosse Schwierigkeiten geraten war, weil Italien bei der Ernennung eines Ausländers für sich den Präsidenten beansprucht hatte. Da die Regierung allerhand internationalen Unruhen entgehen wollte, entschloss sie sich doch zur Ernennung eines Österreichers, Richard Reisch. Darüber entstand grosse Entrüstung bei Zimmerman, denn Norman war durch diesen Sachverlauf sehr verstimmt. Wohl räumte die Regierung neben dem Präsidenten einen Platz für einen ausländischen Bankexperten mit besonderen Befugnissen ein. Bei der Ausarbeitung der Befugnisse dieses Sachverständigen durfte Zimmerman avisieren. Es zeigte sich aber, dass hier die Bank von England das letzte und entscheidende Wort hatte. Auch auf die Ernennung des Experten, wozu Zimmerman Vorschläge machen konnte, übte Norman grossen Einfluss aus: Zimmerman empfahl nur solche Kandidaten, mit denen Norman einverstanden war.

Weil also Zimmerman, was die Währungspolitik betraf, sich völlig auf die Bank von England ausrichtete, war es eigentlich der Gouverneur dieser Bank, der in wichtigen Angelegenheiten die Politik der österreichischen Nationalbank bestimmen konnte. Dies war vor allem erkennbar zur Zeit der Borsenkrise in 1924. Nachdem Zimmerman anfangs einer durch die Regierung organisierten Aktion zur Unterstützung der Wiener Borse durch Mittel aus dem Anleiheertrag Beistand leistete, horte er damit auf, sobald er spürte, dass man in London gegen diese Mitwirkung Bedenken trug. Dort glaubte man fest, Diskonterhöhung und verschärfte Überwachung der Kreditgewährung durch die Nationalbank seien wirksamere Massnahmen gegen die Spekulation, wodurch die Krise entstanden war, als eine Hilfeleistung, die auf Inflation hinauslaufen konnte. In Österreich aber erwartete man, dass eine Diskonterhöhung Panik entfesseln würde. Weil Norman unbedingt auf Diskonterhöhung beharrte, scheiterten andere von der Nationalbank zur Bekämpfung der Krise ausgearbeitete Pläne an der Weigerung Zimmermans, sie zu genehmigen.

Die Nationalbank war also gezwungen, auf die Wünsche der Bank von England einzugehen. Dieser Sachverhalt beeinträchtigte stark das Verhältnis zwischen Zimmerman und dem Präsidenten der Nationalbank. Dieser war schon verstimmt, weil ihm ein ausländischer Berater aufgedrängt worden war, und der von Zimmerman ausgehende Zwang, der Bank von England zu folgen, regte ihn zu einem offenen Brief an, in dem er den in seinen Augen für Österreich schädlichen Einfluss Zimmermans zeigte und kritisierte. Zimmerman hatte eine solche Reaktion eines besonders offenen und spontanen Präsidenten erwarten können, ein gutes Verhältnis zu Norman galt ihm aber offensichtlich mehr. Der Generalkommissar war einer der vielen, die es nicht wagten, eine einflussreiche Person wie Norman gegen sich aufzubringen, ausserdem huldigte er Ansichten, die auch in London beliebt waren: möglichst schnell das Währungssystem von vor 1914 wiederherstellen.

Im Laufe des Jahres 1925 entstand eine allgemeine Diskussion über die Aufhebung der Kontrolle. Die in Genf darüber erorteten Gedanken sind die interessantesten und sollten schliesslich entscheidend sein. Im späten Frühjahr war dort die allgemeine Stimmung für Aufhebung. Man glaubte, der Völkerbund konnte an Prestige gewinnen, indem er eines seiner wichtigsten Projekte für gelungen erklärte. Ausserdem erahnte man neue Schwierigkeiten, wenn nicht alles in der österreichischen Frage geregelt worden war, vor dem Eintritt Deutschlands in den Völkerbund, eine Frage die gerade zu jener Zeit sehr aktuell wurde. Anhänger der Anschlusspolitik konnten bei der deutschen Delegation intervenieren, was wegen der vorgeschriebenen Einstimmigkeit bei Ratsschlüssen schwerwiegende Folgen haben konnte. Schliesslich hoffte man durch Aufhebung der Kontrolle, Österreich vom Anschluss an Deutschland fernzuhalten, ein gesund erklärter Staat brauchte sich ja nicht einem kranken Nachbarn anzuschliessen!

Diese politischen Erwägungen lebten auch besonders in Frankreich und führten dazu, dass schon im September 1925 auf der Sitzung des Völkerbundesrates über die Aufhebung der Kontrolle eingehend Gedanken ausgetauscht wurden, während noch im September 1924 suggeriert worden war, dass erst 1926 über diese Frage gesprochen werden konnte. Die Engländer aber, die die österreichische Frage nur im finanziellen Rahmen und vom Bankiersstandpunkt aus behandeln wollten, waren nicht ohne Sorge über die Entwicklung in Österreich und daher wurde beschlossen, erst im Dezember 1925 eine konkrete Entscheidung zu treffen. Wohl bestimmte man jetzt schon, der Bankberater wurde noch drei Jahre nach der Aufhebung der Kontrolle im Amt bleiben und zehn Jahre lang konnte die Kontrolle wieder eingesetzt werden. Der Generalkommissar wurde ab 1. Januar 1926 nur noch die Pfände und die Verwendung des Anleiheüberschusses kontrollieren. Im österreichischen Parlament verursachten diese Verpflichtungen Szenen, die an die letzten Monate des Jahres 1922 erinnerten, als die Sozialisten gegen die Sanierung mit ausländischer Hilfe alle Register zogen.

In der Periode bis zur Dezembersitzung des Völkerbundesrates suchten alle Parteien die günstigste Regelung für die noch notwendige Aufsicht über die Pfände und den Überschuss des Anleiheertrages. Die österreichische Regierung war der Meinung, die Kontrolle müsse nach dem Abschied Zimmermans einer österreichischen Instanz, nämlich dem Rechnungshof, zufallen. Das Finanzkomitee und der Völkerbundrat aber beauftragten den Präsidenten des Finanzkomitees und die durch den Völkerbund 1923 ernannten Trustees mit der Kontrolle.

Die Kontrolle durch den Generalkommissar endete am 1. Juli 1926. Als Vertreter des Präsidenten des Finanzkomitees und der Trustees in Wien trat auf Meinoud Marinus Rost van Tonningen, ein Mitarbeiter Zimmermans. Er blieb bis zum 31. Dezember 1928 in Österreich. Zimmerman hatte sich das Ende seiner österreichischen Periode ganz anders vorgestellt. Besonders enttäuscht hatte ihn die Tatsache, dass bei der Aufhebung seiner Kontrolle politische Gründe die entscheidende Rolle spielten. Das Finanzkomitee hatte ihm ja immer Richtlinien für sein Auftreten in Wien gegeben und ihm immer vorgehalten, die österreichische Frage vom finanziellen Standpunkt aus – was in den Augen Zimmermans auch der einzig richtige war – zu behandeln. Dass über seinen Abschied nicht schon im September 1925 entschieden wurde, verdankte er nicht seinen eigenen Plädoyers für eine rein finanzielle Behandlung der Sache, sondern vielmehr den englischen Mitgliedern des Finanzkomitees, die ja im allgemeinen in Verfahrensangelegenheiten maßgebend gewesen waren.

## A. ARCHIVALIA

### I *Genève*

Les Archives de la Société des Nations-Unies

#### a. Fonds du Secrétariat

1. Section 10B. Economic and Financial. Sous-section Austria R 505-528.

Hoofdzakelijk het origineel van de rapporten van de Commissaris-Generaal aan de Volkenbondsraad en de notulen van de vergaderingen van het Financieel Comité, het Controle-Comité en het Oostenrijk-Comité.

2. Section du Secrétariat. Economic and Financial

S59, Austria

S60-61, De Bordes' Papers

S97-103, Mr Nixon's Papers Austria

S106-113, Sir Arthur Salter's Papers Austria

S115-117, 122, 132, 134, 136, 143, Sir Arthur Salter's Papers. Deze dossiers bevatten ook stukken over Oostenrijk.

#### b. Fonds extérieurs

Reconstruction financière de l'Autriche. Archives du Commissaire Général

C 1-71

Het grootste deel van dit archief wordt gevormd door de correspondentie van het Commissariaat-Generaal en de nota's, die op het Commissariaat-Generaal werden opgesteld, verder de notulen van de vergaderingen van het Financieel Comité, het Controle-Comité en het Oostenrijk-Comité, de rapporten van de Commissaris-Generaal aan de Volkenbondsraad en de rapporten van de Oostenrijkse regering aan de Commissaris-Generaal. Daarnaast bevat het archief de stukken van de Provisorische Delegatie en over de periode, dat Rost van Tonningen de controle over de besteding van het restant van de lening uitoefende.

### II *Wenen*

Österreichisches Staatsarchiv

#### a. Allgemeines Verwaltungsarchiv

1. Ministerratsprotokolle Nr. 222-441 = september 1922 – juni 1926

2. Bundesministerium für Inneres Präsidiakten

#### b. Neues Politisches Archiv

1. Originalberichte des österreichischen Gesandtschaften und Konsularamter

– Bern, Karton 14-15

– Budapest, Karton 18

– Den Haag, Karton 27

– London, Karton 40-41

– Paris, Karton 59

– Prag, Karton 62

– Rom, Karton 78-79

– Washington, Karton 102

2. Kabinettsakten

Fasz. 124. Volkerbundesdelegierte und Kontrollkommission 1921-1937

3. Nachlass Albert Graf Mensdorff-Pouilly-Dietrichstein

– Politisches

2. Volkerbund 1920-1935

- Tagebücher  
VII 1921-1923  
VIII 1923-1926
- 4 Präsialakten
  - Fasz 31 Dr Alfred Zimmerman, Generalkommissar für Österreich
  - Fasz 29 Seipel Beileidskundgebungen anlässlich des Attentates gegen Bundeskanzler Dr Seipel
- 5 Liasse Österreich 8/IV  
Karton 345
  - Besuch des Bundeskanzler Dr Seipel in Prag, Berlin und Verona 2727/1a 1922
  - Österreichische Frage auf der Londoner Konferenz, August 1922 (Abteilung 22)  
Die Drei Genfer Protokolle 4 Oktober 1922, 3204/1a 1922
  - Demonstrationen und Kundgebungen gegen die Genfer Protokolle 3364/1a 1922
  - Avenement der Faschisten Mussolini garantiert die Genfer Protokolle 10/XI/1922  
3619/1 1922
  - Artikel im Popolo d'Italia über die Aufteilung Österreichs 3669/1 1922
  - Römische Völkerbundratssitzung Dezember 1924 57757/17 1924
  - Wiederaufbaugesetz vom 3 XII 1922
  - Verhandlungen der österreichischen Regierung bei der Dezerbtagung des Völkerbundes um Aufhebung der Kontrolle (Resolution vom 9 XII 1925)
  - Bericht des Finanzexperten des Völkerbundes Layton und Rist
- Karton 346
  - Genfer Sanierung Österreichs
  - Monatsberichte des Finanzdelegierten des Völkerbundes in Wien Dr A R Zimmerman
  - Bericht der Völkerbundexperten Layton und Rist (C440(1)M162(1)192311)
- Karton 347
  - Genfer Anleiheverhandlungen für Österreich
  - Pariser Verhandlungen betr Anleihe Febr 1923
  - Genfer Besprechungen
  - Kreditverhandlungen April 1923
  - Völkerbundratssitzung Rom 1924 betr österreichischer Anleihe
- 6 Schuller Faszikel
- 7 Handelspolitische Abteilung
  - 1923 Nr 274 Fasz 228 Österreichischer Notenbank
  - Fasz 296 Völkerbundkredite für Österreich
  - 1924 Nr 72
  - 1925 Nr 149
- 8 Personallias
  - Fasz 515 Dr Zimmerman, Generalkommissar des Völkerbundes für Österreich
- c Finanzarchiv
  - 1 Präsialakten
  - 2 Normalakten
- d Kriegsarchiv Das Archiv des österreichischen Bundesheeres 1918-1938 (1945)
  - 1 Die Registratur des Staatsamtes (Bundesministeriums) für Heerwesen (Landesverteidigung)
    - Präsialakten
    - Normalakten
  - 2 Hilfsorgane des Bundesministeriums für Landesverteidigung Heeresinspektorat

### III 's-Gravenhage

Archief van het Ministerie van Buitenlandse Zaken

- 1 Archief van Jhr Mr Dr H A van Karnebeek
  - Correspondentie met Mr A R Zimmerman, burgemeester van Rotterdam, algemeen commissaris van de Volkenbond te Wenen 1919-1925 (Algemeen 1, dossier Zimmerman)
  - Dagboek van Van Karnebeek, 25-10-1918 tot 6-7-1926 (Algemeen 2)
  - Correspondentie inzake de benoeming van A R Zimmerman tot commissaris-generaal voor Oostenrijk en de hulpverlening aan dit land
- 2 Nederlandse gezantschapsberichten uit Wenen en Boedapest 1922-1926
- 3 Archief van het gezantschap te Wenen
  - 49-51
 

Briefwisseling met het Ministerie van Buitenlandse Zaken te 's-Gravenhage en Mr A R Zimmerman inzake zijn missie als vertegenwoordiger van de Volkenbond in Oostenrijk 1922-1926
  - 52
 

Rapport van de 23e zitting van de Volkenbond te Parijs over de wederopbouw van Oostenrijk met afschriften van de tekst van de redevoeringen door Mr A R Zimmerman aldaar gehouden, 1923 februari
  - 53-54
 

Briefwisseling met het Nederlands en Oostenrijks Ministerie van Buitenlandse Zaken, met Mr M Rost van Tonningen en met een bankinstelling te 's-Gravenhage inzake de Nederlandse deelneming aan de garantie der voor Oostenrijk bestemde Volkenbondleningen, 1922-1923, 1933
  - 55
 

Brief van Mgr I Seipel, Kanselier van Oostenrijk, aan Mr A R Zimmerman over de financiële wederopbouw van Oostenrijk, 1923 januari
- 4 A 194III Volkenbond 30 Financiële steun aan Oostenrijk (1920-1930)

#### IVRotterdam

##### Gemeente-archief

- 1 Notulen van de vergaderingen van het college van Burgemeester en wethouders van Rotterdam
- 2 Handelingen van de Gemeenteraad van Rotterdam
- 3 XXVIII I 260 Causerie over de burgemeesters Zimmerman, Wytema en Droogleevers Fortuyn Gehouden door Mr M Smeding voor de leden van Roterodamum Doorslag Onge-dateerd

## B GFDrukTE BRONNEN

### I De Volkenbond

Journal Officiel de la Société des Nations 3(1922)-7(1926)

Quarante-deux rapports mensuels du Commissaire Général à Vienne, M A R Zimmerman (janvier 1923 – juillet 1926) Hiervan bestaat ook een Engelse vertaling Beide edities werden in Genève gedrukt en vandaaruit en vanuit Wenen verspreid Vanaf het zevende rapport verscheen er tevens een Duitse vertaling, die gedrukt werd in Wenen

C 716 M 428 1922 X

Reconstruction de l'Autriche Accords préparés par la Société des Nations et signés à Genève le 4 octobre 1922, avec les documents et déclarations publiques y relatifs

C /S C A 17

Rapport de la Délégation provisoire de la Société des Nations à Vienne, soumis au Conseil le 1e février 1923 (contenant le résumé de la situation au 15 décembre 1922)

C 638 M 238 1923 II

Report on the Reconstruction of the Austrian State Railways by sir William Acworth, K C S I , assisted by Dr Robert Herold, submitted to Dr A R Zimmerman, Commissioner-General for Austria of the League of Nations

C 360 M 161 1923 II Autriche

Progrès réalisés dans la reconstruction financière - L'emission de l'emprunt à long terme  
Décisions du Conseil de la Société des Nations (vingt-quatrième session) et du Comité de contrôle

F 186

Reconstruction financière de l'Autriche - Accord approuvé par le Conseil de la Société des Nations le 16 septembre 1924 (avec les documents antérieurs y relatifs)

C 440(I) M 162(1) 1925 II

Rapport sur la situation économique de l'Autriche, par W T Layton, C H , et Charles Rist

C 541 1925 II

Dates et conditions de la terminaison du contrôle - Résolution adoptée par le Conseil de la Société des Nations le 10 septembre 1925 (avec les documents et déclarations publiques y relatifs)

C 797 1925 II

Dispositions consécutives à la restriction et la terminaison prochaines du contrôle du Commissaire Général - Recommandations d'ordre économique - Résolution adoptée par le Conseil de la Société des Nations le 9 décembre (avec les documents et déclarations publiques y relatifs)

C 385 1926 II

La restauration financière de l'Autriche - Terminaison des fonctions du Commissaire Général

C 155 M 70 1926 II

Rapport du Comité financier sur les travaux de la vingt et unième session du Comité, tenue à Genève, du 5 au 8 mars 1926

C 568 M 232 1926 II

La restauration financière de l'Autriche Exposé général, accompagné des documents principaux Novembre 1926

1930 II 16

Principles and Methods of financial reconstruction undertaken under the auspices of the League of Nations

## *II Oostenrijk*

Stenographische Protokolle über die Sitzungen des Nationalrates der Republik Österreich

I Gesetzgebungsperiode V Bericht 1922-1923 Wien 1923

II Gesetzgebungsperiode I Bericht 1923-1924 Wien 1924

II Bericht 1924-1925 Wien 1925

III Bericht 1925-1926 Wien 1926

Stenographische Protokolle über die Sitzungen des Bundesrates der Republik Österreich I Teil 1 Dezember 1920 bis 20 November 1923 Wien 1930

Staatsgesetzblatt für die Republik Österreich 1920

Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich 1922-1923

Die Schmach von Genf und die Republik Reden der Abgeordneten Renner und Seitz in der Sitzung des Nationalrates am 12 Oktober 1922 Wien 1922

Protokoll des Parteitages 1922 Die Verhandlungen der sozialdemokratischen Arbeiterpartei Deutschösterreichs Abgehalten am 14 und 15 Oktober in Wien Wien 1922

Otto Bauer, Der Genfer Knechtungsvertrag und die Sozialdemokratie Rede auf dem sozialdemokratischen Parteitag in Wien am 14 Oktober 1922 Wien 1922

Die Stellungnahme der Kammern für Arbeiter und Angestellte zum Reform- und Sanierungsprogramm der Regierung auf Grund der Beschlüsse des österreichischen Arbeiterkammertages und der XI ausserordentlichen Vollversammlung der Wiener Arbeiterkammer am 27. und 20. Oktober 1922. Wien 1922.

Der finanzielle Wiederaufbau Österreichs. Ergänzungshefte zum Monatsbericht über die Tätigkeit des Volkerbundes. Wien, Oktober 1922.

Das Reformprogramm und Sanierungsprogramm auf Grund der am 4. Oktober 1922 in Genf unterzeichneten Konvention. Wien 1922.

Theodor Korner, Denkschrift über das Heerwesen der Republik. Wien 1924.

Osterreichische Wiederaufbau. La reconstruction de l'Autriche. Austria's Reconstruction. Herausgegeben und verlegt von der österreichischen Volkerbundliga. Wien 1924.

Seipels Reden in Österreich und anderwärts. Eine Auswahl zu seinem 50. Geburtstage, herausgegeben von Josef Gessl. Wien 1926.

### III *Nederland*

Verslag van de Handelingen van de Eerste Kamer der Staten-Generaal 1922-1923.

Verslag van de Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal 1922-1923.

Verslag van de Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal 1922-1923. Bijlagen.

### IV *Italie*

I Documenti Diplomatici Italiani. Settima Serie 1922-1935. Volume I, II, III. Roma 1953, 1955, 1959.

## C. DAG- EN WEEKBLADEN

### I *Oostenryk*

#### a. Dagbladen

Arbeiterzeitung  
Deutschösterreichische Tageszeitung  
Die Stunde  
Neue Freie Presse  
Neues Wiener Journal  
Reichspost  
Wiener Zeitung

#### b. Weekbladen

Der Österreichische Volkswirt  
Die Borse  
Österreichische Wehrzeitung  
Trafikantenzeitung

### II *Nederland*

#### a. Dagbladen

De Tribune  
Nederlandsche Staatscourant  
De Maasbode  
Rotterdamsch Nieuwsblad  
Voorwaarts



b. Weekbladen

De Notenkraker  
Economisch-Statistische Berichten  
Katholieke Staatskunde

D. LITERATUUR

ACKERL, ISABELLA, Die Grossdeutsche Volkspartei 1920-1934. Versuch einer partengeschichte. Dissertation Wien 1967

ADAMOVICH, LUDWIG, Die Reform der österreichischen Bundesverfassung, in: Zeitschrift für öffentliches Recht V(1925-1926)228-280

AHRER, JAKOB, Erlebte Zeitgeschichte. Wien 1930

ANDICS, HELLMUT, Der Staat, den keiner wollte. Österreich 1918-1938. Wien 1962, 1964<sup>2</sup>

ANDICS, HELLMUT, 50 Jahre unseres Lebens. Österreichs Schicksal seit 1918. Wien 1968.

ANTONUCCI, A., La liquidation financière de la guerre et la reconstruction en Europe centrale. Paris 1933

ARKEL, DIRK VAN, Antisemitism in Austria. Leyden 1966

AUBERT, LOUIS, La restauration de l'Autriche. La négociation de Genève. Conférence au Comité national d'études sociales et politiques, Séance du 4 décembre 1922. Boulogne-sur-Seine 1922

AUBERT, LOUIS, The reconstruction of Europe. Its economic and political conditions, their relative importance. New Haven 1925

AUER, JOHANN, Seipels Verhältnis zur Demokratie und autoritären Staatsführung. Dissertation Wien 1963

AUSCH, KARL, Als die Banken fielen. Zur Soziologie der politischen Korruption. Wien-Frankfurt-Zürich 1968

BARROS, JAMES, Betrayal from within: Joseph Avenol, Secretary-General of the League of Nations 1933-1940. New Haven 1969

BAUER, OTTO, Acht Monate auswärtiger Politik. Rede, gehalten am 29. Juli 1919. Wien 1919

BAUER, OTTO, Die österreichische Revolution. Wien 1923, 1965<sup>2</sup>

BAUER, OTTO, Der Kampf um die Macht. Wien 1924

BAUER, OTTO, Die Wirtschaftskrise in Österreich. Ihre Ursache, ihre Heilung. Wien o.J. (1925)

BAUER, OTTO, Zwischen zwei Weltkriegen – Die Krise der Weltwirtschaft, der Demokratie und des Sozialismus. Bratislava 1936

BENEDIKT, HEINRICH (Hrsg.), Geschichte der Republik Österreich. München 1954

BERCHTOLD, KLAUS (Hrsg.), Österreichische Parteiprogramme 1868-1966. München 1967

BERKA, GÜNTHER, Der Volkspolitiker Ignaz Seipel, Vocklabruck 1957

BEYEN, J.W., Money in a mealstrom. London 1951

BEYEN, J.W., Het Spel en de Knikers. Een kroniek van vijftig jaren. Rotterdam 1968

BIRK, BERNHARD, Dr. Ignaz Seipel. Ein österreichisches und europäisches Schicksal. Regensburg 1932

BLOM, N. VAN DER, Latijn in Rotterdam, in: Rotterdams Jaarboekje 6e reeks 6(1958)179-223

- BLOM, N. VAN DER, *Sera parsimonia in fundo*, in: *Rotterdams Jaarboekje* 6e reeks 7(1959)102-130
- BLÜML, RUDOLF, *Pralat Dr. Ignaz Seipel. Ein groszes Leben in kleinen Bildern*. Klagenfurt 1933
- BLÜML, RUDOLF, (Hrsg.), *Ignaz Seipel – Mensch, Christ, Priester in seinem Tagebuch*. Wien 1933
- BOURDET, YVON, *Otto Bauer et la Révolution*, Paris 1968
- BOUSQUET, GEORGES HENRI, *La restauration monétaire et financière de l'Autriche*. Paris 1927
- BOYLE, ANDREW, *Montagu Norman. A Biography*. London 1967
- BRAUNTHAL, JULIUS, *Otto Bauer, eine Auswahl aus seinem Lebenswerk*. Wien 1961
- BRAUNTHAL, JULIUS, *Viktor und Friedrich Adler. Zwei Generationen Arbeiterbewegung*. Wien 1965
- BRÜGEL, LUDWIG, *Geschichte der österreichischen Sozialdemokratie. V.Band*. Wien 1925
- BUNZEL, JULIUS (Hrsg.), *Geldentwertung und Stabilisierung in ihren Einflüssen auf die soziale Entwicklung in Österreich*. München 1925
- CALOMFIRESCO, R., *L'organisation et l'oeuvre économique de la Société des Nations*. Paris 1929
- CHARMATZ, RICHARD, *Lebensbilder aus der Geschichte Österreichs*. Wien 1947
- CHUBODA, MARGOT, *Die Wirtschaftspolitik Jakob Ahrers. Seminararbeit Institut für Zeitgeschichte*. Wien 1969
- CLAY, HENRY, *Lord Norman*. London 1957
- COMSTOCK, A., *Na twee jaren herstel*, in: *Wetenschappelijke Bladen* 70(1925)II, 156-164
- COSOIU, CORINA, *Le rôle de la Société des Nations en matière d'Emprunts d'Etat*. Paris 1934
- DANNEBERG, ROBERT, *Der Finanzplan der Regierung Seipel. Wiederaufbau?* Wien 1922
- DANNEBERG, ROBERT, *Die Sanierungsgegner. Besitzsteuern oder Massensteuern? Hungerpolitik oder Produktionspolitik*. Wien 1923
- DEUTSCH, JULIUS, *Otto Bauer, in Neue Österreichische Biographie ab 1815. Grosze Österreichler. X.Band*. Zürich-Leipzig-Wien 1957, p. 209-218
- DEUTSCH, JULIUS, *Ein weiter Weg. Lebenserinnerungen*. Zürich-Leipzig-Wien 1960
- DROZ, JACQUES, *Le socialisme démocratique 1864-1960*. Paris 1966
- EDELSTEIN, R., *Vienne et la situation économique de l'Autriche de 1918-1928*. Neuchâtel 1930
- EXNER, WILHELM (Hrsg.), *Zehn Jahre Wiederaufbau. Die staatliche, kulturelle und wirtschaftliche Entwicklung der Republik Österreich 1918-1928*. Wien 1928
- FANSHAWE, MAURICE, *Reconstruction since the war. A survey of four years' work by the League of Nations 1920-1923*. London 1923
- FANSHAWE, MAURICE, *Reconstruction. Five years of work by the League of Nations*. London 1925
- FEDERN, WALTER, *Die auswärtigen Anleihen Österreichs*. München-Leipzig 1929
- FEILER, ARTHUR, *Das neue Österreich. Tatsachen und Probleme in und nach der Sanierungsaktion*. Frankfurt 1924
- FIALA, PETER, *Dr. Jakob Ahrer. Seminararbeit Institut für Zeitgeschichte*. Wien 1963

FRANKL L-VERKADE, L , Correspondentie van Mr M M Rost van Tonningen, I, 1921 mei 1942 's-Gravenhage 1967

FRANCK, PAUL, La reconstruction financiere de l'Autriche Paris 1924

FRANKLINSTEIN, GEORGE, The Big Austrian Loan in The Contemporary Review vol 124(1923) 434-440

FRANKENSTEIN, GEORGE, Facts and Features of my life London 1939

FREUND, RUDOLF, Die Genfer Protokolle Ihre Geschichte und Bedeutung für das Staatsleben Deutschösterreichs Berlin Leipzig 1924

GARTNER, FRIEDRICH, Die Stabilisierung der österreichischen Krone, Pläne und Versuche zur Währungsanierung München 1923

GANGLBAUER, HEINRICH, Die Entwicklung der österreichischen Finanzverfassung und Abgabenteilung in den Jahren 1914/45 Dissertation Wien 1950

GIUSI PPI, JOHN, The Bank of England A history from its foundation in 1694 London 1966

GOLDINGER WALTER, Der geschichtliche Ablauf der Ereignisse in Österreich von 1918 bis 1945 In Heinrich Benedikt (Hrsg ), Geschichte der Republik Österreich München 1954, p 15-288

GOLDINGER, WALTER, Geschichte der Republik Österreich Wien 1962

GRONZIG, F , Die staatsrechtliche Beziehungen zwischen Bund und Ländern in Österreich Hamburg 1929

GULICK, CHARLES A , Austria from Habsburg to Hitler Berkeley-Los Angeles 1948

HAAS, KARL, Die Krise um das Bundesheer 1924 Seminararbeit Institut für Zeitgeschichte Wien 1961

HAAS, KARL, Studien zur Wehrpolitik der österreichischen Sozialdemokratie 1918 1926 Dissertation Wien 1967

HANNAK, JACQUES, Im Sturm eines Jahrhunderts, eine volkstümliche Geschichte der sozialistischen Partei Österreichs Wien 1952

HANNAK, JACQUES, Karl Renner und seine Zeit Wien 1965

HANNAK, JACQUES, Johannes Schober – Mittelweg in die Katastrophe Wien Frankfurt-Zürich 1966

HANTSCH, HUGO, Vom Zerfall der Monarchie bis zum Staatsvertrag von Saint Germain, in Österreichische Zeitgeschichte im Geschichtsunterricht Bericht über die Expertentagung vom 14 bis 16 Dezember 1960 in Reichenau Wien 1961, p 19-35

HEILPERIN, MICHEL A , Le probleme monétaire d'après guerre et sa solution en Pologne, en Autriche et en Tchécoslovaquie Paris 1931

HOPPEL R, RUDOLPH, Österreich und der Völkerbund Dissertation Innsbruck 1942

HUGELMANN, KARL GOTTFRIED, Der österreichische Bundesrat und seine Tätigkeit während der ersten Gesetzgebungsperiode des Nationalrates Wien 1927

150 Jahre Österreichische Tabakregie 1784-1934 Herausgegeben von der Generaldirektion der österreichischen Tabakregie in Wien Wien 1934

JEDLICKA, LUDWIG, Ein Heer im Schatten der Parteien Die militärpolitische Lage Österreichs 1918-1938 Graz 1955

JEDLICKA, LUDWIG, Heer und Staat in Österreich 1918-1938, in Bucherschau der Weltkriegsbucherei Nr 28 Stuttgart 1956

JEDLICKA, LUDWIG, Österreich 1918 1938, in Österreichische Zeitgeschichte im Geschichtsunterricht Bericht über die Expertentagung von 14 bis 16 Dezember 1960 in Reichenau Wien 1961, p 36-59

JELINEK, ELISABETH, Dr. Heinrich Mataja. Versuch einer Biographie. Seminararbeit Institut für Zeitgeschichte. Wien 1966

JESSEN, ARND, Die österreichische Finanzwirtschaft. Bund, Länder, Gemeinden Berlin 1929

JONGE, A.A. DE, Crisis en critiek der democratie. Anti-democratische stromingen en de daarin levende denkbeelden over de staat in Nederland tussen de wereldoorlogen Assen 1968

JONGE, A.A. DE, Het nationaal-socialisme in Nederland Voorgeschiedenis, ontstaan en ontwikkeling. Den Haag 1968

JOOSTEN, L.M.H., Katholieken en Fascisme in Nederland 1920-1940. Hilversum-Antwerpen 1964

JUNG, KARL, Geschichte der Großdeutsche Volkspartei 1920-1934 Wien 1937

KARL, RUDOLF, Die österreichische Volkerbündelanleihe. Materialien und Daten nach dem Stande vom 31. Dezember 1924 Wien 1925

KARL, RUDOLF, Die österreichische Volkerbündelanleihe. Materialien und Daten nach dem Stande vom 31. Dezember 1928 Wien 1929

KAUDELKAS, HUGO, Hugo Breitner. Wien 1952

KEUC, PETER, Die Haltung der österreichischen Sozialdemokratie zur Sanierung Österreichs, insbesondere zu den Genfer Protokollen von 1922. Dissertation Graz 1967

KIENBÖCK, VIKTOR, Das österreichische Sanierungswerk. Stuttgart 1925

KIENBÖCK, VIKTOR, De tegenwoordige toestand van Oostenrijk, in. Wetenschappelijke Bladen 71(1926)II, 357-374

KLEMENT, MARIANNE, Österreichs Stellung im Volkerbund Dissertation. Wien 1942

KLEMPERER, KLEMENS VON, Ignaz Seipel. Christian Statesman in a Time of Crisis. Princeton 1972

KLINGENSTFIN, GRETE, Die Anleihe von Lausanne. Ein Beitrag zur Geschichte der Ersten Republik in den Jahren 1931-1934. Wien-Graz 1965

KNOLL, AUGUST MARIA, Ignaz Seipel, in. Neue Österreichische Biographie ab 1815 Erste Abteilung. Biographien. IX Band. Zürich-Leipzig-Wien 1956, p. 113-129

KÖNIG, HERBERT, Die österreichische Staatsanleihen nach dem Ersten Weltkrieg Dissertation Wien 1947

LADNER, GOTTLIEB, Seipel als Überwinder der Staatskrise vom Sommer 1922 Zur Geschichte der Entstehung der Genfer Protokolle vom 4. Oktober 1922. Wien-Graz 1964

LAForge, W.F., The League and the Reconstruction of Austria (1922-1933). North Carolina 1952

LANDERTSHAMMER, FRANZ, Viktor Kienbock (1873-1956), in: Neue Österreichische Biographie ab 1815. Große Österreicher. XI Band. Zürich-Leipzig-Wien 1957, p. 190-206

LEITNER, THEA, Korner aus der Nähe. Ein Lebensbild. Wien 1952

LEUTHNER, KARL (Hrsg.), Die Sanierungsgegner. Wien 1923

LEVERT, JOHAN ALEX, De economische en financiële organisatie van den Volkenbond. Wageningen 1929

LOVTCHEVITCH, YOVAN, La restauration des finances autrichiennes Paris 1924

MACDONALD, MARY, The republic of Austria 1918-1934, a study in the failure of democratic government. Oxford 1946

MANDERE, H.CH.G.J. VAN DER, Vijftien jaren arbeid van den Volkenbond (1919-1935). Overzicht van grondslag, samenstelling en werkzaamheden van den Volkenbond. Eerste Deel Hilversum 1935

MANNLICHER, EGBERT, Die österreichische Verwaltungsreform des Jahres 1925, in Zeitschrift für öffentliches Recht V(1925-1926) 357-394

MANTOUX, PAUL, La reconstruction économique de l'Autriche Genève 1923

MARGREITER HARALD, Die österreichische Staatsanleihen seit 1918 und ihre Probleme Dissertation Wien 1968

MATAYA, HENRI, La reconstruction financière de l'Autriche Varsovie 1923

MAYER, HANS (Hrsg.), Hundert Jahre österreichischer Wirtschaftsentwicklung (1848 bis 1948) Wien 1948

MES, A C, In Memoriam dr A R Zimmerman, oud-burgemeester van Rotterdam, in Rotterdams Jaarboekje 4e reeks 8(1940)35-40

MERKL, ADOLF, Die Völkerbundkontrolle als Staatsrechtsinstitut, in Zeitschrift für öffentliches Recht III(1922-1923)599-627

MIKOLITZKY, HANS, Österreichische Zeitgeschichte Vom Ende der Monarchie bis zum Abschluss des Staatsvertrages 1955 Wien 1964<sup>2</sup>

MORGAIN, GEORGES, La couronne autrichienne depuis le traité de Saint-Germain Paris 1927

NEIDL, WILHELM, Das österreichische Budget und Budgetrecht Wien 1927

NIEUWENHUIS, JAN, Mensen maken een stad Rotterdam z j (1955)

Österreichische Zeitgeschichte im Geschichtsunterricht Bericht über die Expertentagung vom 14 bis 16 Dezember 1960 in Reichenau Wien 1961

OPZELAND, L W VAN, Salazar strenge dictator, in De Tijd 27-7 1970

OSS, S F VAN, Vijftig Jaren journalist 's-Gravenhage 1946

PATTIST, J M, Drie burgemeesters, in Bekende Rotterdammers door hun stadgenoten beschreven Rotterdam 1951, p 9-18

PATZAUER, JOHANN, Die öffentlichen Abgaben Österreichs Stand vom 1 Jänner 1925 Wien 1925

PATZELT, JULIUS, Österreichs Wirtschaft 1919-1935 Wien 1935

PAUPIÉ, KURT, Handbuch der österreichischen Pressegeschichte 1848-1959 Wien 1960-1966 2 delen

PIETRI, NICOLE, La Société des Nations et la reconstruction financière de l'Autriche 1921-1926 Genève 1970

PILLIT, MAURICE, Le relèvement financier de l'Autriche Paris 1928

PLISCH, ARPAD en MARTIN DOMKE, Die österreichische Völkerbundanleihe, ein internationalrechtlicher Beitrag zur Frage der Goldklausel, der Wirkung von Staatsgarantien und zur Stellung von Trustees im Anleiherecht Zürich 1936

POLAK, HENRI, Openbare brief aan den Weladelzeergeleerden Heer Dr A R Zimmerman Amsterdam 1934

POORTNAAR ADA ALBERTINE, L'oeuvre de la restauration financière sous les auspices de la Société des Nations Amsterdam 1933

Post, Telegraph und Fernsprecher 1918-1924 Herausgegeben vom Bundesministerium für Handel und Verkehr (Generaldirektion für das Post-, Telegraphen- und Fernsprechwesen) Wien 1924

PRESSBURGER, S, Österreichische Notenbank 1816-1966 Geschichte des österreichischen Noteninstituts Wien 1966

Principiele Staatskunde Rotterdam 1927 1929 Deel 2 Fascisme, radicalisme, communisme en

de historische richting Vier voordrachten gehouden door A R Zimmerman, R Kranenburg, D de Lange jr, C Gerretson Met een lijst van data en gegevens op economisch en sociaal-economisch gebied, samengesteld door C W de Vries

PUCHINGER, G, Colijn en het einde van de coalitie De geschiedenis van de kabinetsformaties 1918-1924 Kampen 1969

QUACK, H P G, Herinneringen 1834-1914 Amsterdam 1915<sup>2</sup>

RAVESTEYN, W VAN, Rotterdam in het begin der eeuw, in Rotterdams Jaarboekje 6e reeks 6(1958)92-108

RAVESTEYN, W VAN, Iets over de Rotterdamse Raadhuisbouw, in Rotterdams Jaarboekje 6e reeks 10(1962)160-176

REIMANN, VIKTOR, 'Zu grosz fur Osterreich Seipel und Bauer im Kampf um die Erste Republik Wien Frankfurt-Zurich 1968

REISCH, RICHARD, Stellung und Aufgaben der osterreichischen Nationalbank innerhalb des osterreichischen Wiederaufbauprogrammes Wien 1923

RENNER, KARL, Osterreichische Volkswirtschaft und die Sanierung Wien 1923

RENNER, KARL, Osterreich von der Ersten zur Zweiten Republik Wien 1953

RENOUVIN, PIERRE, Histoire des Relations Internationales Tome septième Les crises du XXe siècle I De 1914 à 1929 Paris 1957

RINTFLEN, ANTON, Erinnerungen an Osterreichs Weg Munchen 1941

RIST, CHARLES, L'oeuvre du Comité Financier de la Société des Nations et le relèvement de l'Europe, in La Nouvelle École de la Paix à l'Europe Nouvelle Année 1930-1931 Leçon faite le 28 janvier 1931 s p c t s d (1931)

ROTSCHILD, KURT, Austria's economic development between the two wars Londen 1947  
Rotterdams Jaarboekje Kroniek 2e reeks 6-10(1918-1922), 3e reeks 1-2 (1923-1924)

ROVINE, A W, The first fifty years The Secretary-General in World Politics 1920-1970 Leyden 1970

SAINT GERMÈS, J, La Société des Nations et les emprunts internationaux de l'Autriche, de la Hongrie, de la Grèce, de la Bulgarie, de l'Arménie, de Dantzig et de l'Estonie pour les réfugiés, le budget, la monnaie et l'outillage Paris 1931

SALTER, ARTHUR, The Reconstruction of Austria, in Foreign Affairs 2(1923-1924)630-643

SALTER, ARTHUR, Personality in Politics Studies of Contemporary Statesmen London 1947

SALTER, ARTHUR, Memoirs of a Public Servant London 1961

SCHÄRF, ADOLF, Karl Renner, in Neue Osterreichische Biographie Erste Abteilung Biographien IX Band Zurich-Leipzig-Wien 1956, p 9-30

SCHÉFFER, H J, November 1918 Journaal van een revolutie, die niet doorging Amsterdam 1968, 1971<sup>2</sup>

SCHLIFMELN, ADOLF VON, Carl Vaugoin, 10 Jahre Bundesheer (1921-1931) Wien 1932

SCHULMEISTER, OTTO (Hrsg), Spectrum Austriae Wien 1957

SCHWARZ, ROBERT PH, L'Autriche de 1919 à 1924 Aperçu économique et financière Paris 1926

SEIPEL, IGNAZ, Der Kampf um die osterreichische Verfassung Wien-Leipzig 1930

SOZIUS (= RUBIN ELI), Ignaz Seipel Der Herr uber den Vulkan Wien 1929

SPANN, GUSTAV, Die Regierung Ramek Seminararbeit Institut fur Zeitgeschichte Wien 1969

SPITZMÜLLER, ALEXANDER, Und hat auch Ursache es zu lieben Wien-München-Stuttgart-Zürich 1955

STEINER, FRIEDRICH, Notenbankpolitik und staatliche Anleihepolitik in den österreichisch-ungarischen Nachfolgestaaten München 1924

STOLPER, TONI, In Leben in Brennpunkten unserer Zeit. Leben und Wirken von Gustav Stolper (1888-1947). Wien 1960

STUYVENBERG, J.H. VAN, De Nederlandse Economische Hoogeschool 1913-1963. Van Handelshoogeschool naar Hoogeschool voor Maatschappijwetenschappen. Rotterdam-Den Haag 1963

SYROVATKA, KARL, Defizitprobleme der österreichischen Bundesbahnen seit 1918. Dissertation Wien 1949

TINBERGEN, JAN, De les van dertig jaar. Amsterdam 1944

TOYNBEE, ARNOLD J., Survey of International Affairs 1920-1923, 1924, 1925, 1926 London 1925-1928

TYLER, ROYALL, The League of Nations Reconstruction Schemes in the Inter-War Period. Geneva 1945

URSCHITZ VON USSZICH, ALOIS, Die Entstehung der österreichischen Nationalbank. Charlottenburg 1928

VRIES, JOH DE (Uitg.), Herinneringen en dagboek van Ernst Heldring 1871-1954. Utrecht 1970. 3 delen

WALRÉ DE BORDES, JAN VAN, The Austrian crown. Its depreciation and stabilization. London 1924

WALTERS, FRANCIS PAUL, A History of the League of Nations. London 1960

WANDRUSZKA, ADAM, Österreichs politische Struktur. Die Entwicklung der Parteien und politischen Bewegungen, in Heinrich Benedikt (Hrsg.), Geschichte der Republik Österreich. München 1954, p. 289-485

WICKENHAUSER, IDA, Dr. Emil Schneider. Versuch einer Biographie. Seminararbeit Institut für Zeitgeschichte. Wien 1965

WINTER, ERNST KARL, Ignaz Seipel als dialektisches Problem. Ein Beitrag zur Scholastikforschung. Wien-Frankfurt-Zürich 1966

Wir Großdeutsche und Genf Wien 1923

WISKEMANN, ELISABETH, Europe of the dictators 1919-1945. London-Glasgow 1966

WOERDEN, F.A. VAN, La Société des Nations et le rapprochement économique internationale. La Haye 1932

WOLF, ERICH HANS, Katastrophenwirtschaft Geburt und Ende Österreichs 1918 bis 1938. Zürich 1939

ZEISSL, STEPHAN, Die Politik der Österreichischen Nationalbank im Rahmen der Sanierung der österreichischen Wirtschaft. Hamburg-Wien-Kiel 1928

ZIMMERMAN, A.R., Internationale Arbitrage Leiden 1894

ZIMMERMAN, A.R., Afscheidsrede bij zijn aftreden als burgemeester van Rotterdam. Rotterdam 1923

ZIMMERMAN, A.R., Het werk van den Volkenbond in Oostenrijk, in: Haagsch Maandblad V(1926)363-379

ZIMMERMAN, A R , Amerika, Nederland, Italie Indrukken van den dag Amsterdam 1927<sup>2</sup>

ZIMMERMANN, HILF, Die Schweiz und Österreichs Anschluss an die Weimarer Republik  
Die schweizerisch-österreichischen Beziehungen von 1922-1931. Bern 1967

ZÖLLNER, ERICH, Geschichte Österreichs. Von den Anfängen bis zur Gegenwart. München  
1961<sup>2</sup>



# PERSONENREGISTER

Voor zover niet aangegeven, hebben de biografische gegevens betrekking op de periode 1922-1926

## *Acworth, William Mitchell*

(1850-1923) Engels spoorwegdeskundige, verrichtte onderzoek bij de spoorwegen in Engeland, Canada, Rhodesie, India, Oostenrijk (1923) en Duitsland 152, 153, 154, 156, 158, 159, 166, 181, 182, 193

## *Adler, Friedrich*

(1879-1960). Oostenrijks socialist, redacteur "Der Kampf" 7, 61

## *Adler, Viktor*

(1852-1918) Oostenrijks socialist, oprichter en voorzitter (1889-1918) sociaal-democratische partij 6, 7, 8

## *Ahrer, Jakob*

(1888-1962) Oostenrijks politicus, christelijk-sociaal, 1924-1926 minister van financiën 123, 148, 149, 167, 175, 180, 181, 183, 184, 202, 203, 245, 246, 249, 250, 254, 255, 257, 258, 259, 260, 268, 269, 270, 274, 275, 277, 282

## *Aliprandi*

Directeur Italiaans tabakswezen, 1923 belast met onderzoek naar Oostenrijks tabakswezen 164, 165, 166, 183, 193, 195

## *Augustinus, Aurelius*

(354-430) Kerkvader 6

## • *Auriti, Giacinto*

(1883-?) Handelsattaché Italiaans gezantschap te Wenen 183

## *Austerlitz, Friedrich*

(1862-1931) Oostenrijks socialist, sinds 1895 chefredacteur "Arbeiterzeitung", lid Nationale Raad 196

## *Avenot, Joseph-Louis-Anne*

(1879-1952) Frans financieel deskundige, 1920-1923 lid Financieel Comité, 1923-1933 onder-secretaris-generaal en 1933-1940 secretaris-generaal Volkenbond 17, 48, 67, 161, 182, 241, 242, 280

## *Balfour, Arthur James*

(1848-1930) Engels staatsman, 1902-1905 premier, 1916-1919 minister van buitenlandse zaken, daarna vertegenwoordiger bij Volkenbond 15, 26, 52, 66, 178

## *Bark, Peter*

(1869-1937) 1914-1917 minister van financiën van Rusland, na de revolutie politieke banneling en bankmanager in Engeland, 1923 lid commissie ter voorbereiding van de grote lening voor Oostenrijk 76, 79

## *Bauer, Otto*

(1881-1938) Na Eerste Wereldoorlog politiek leider Oostenrijkse sociaal-democratie, 1918-1919 staatssecretaris van buitenlandse zaken, daarna lid Nationale Raad 6, 7, 8, 40, 41, 43, 45, 46, 49, 100, 196, 214, 216, 222, 228, 229, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 271, 272, 285

## *Benes, Eduard*

(1884-1948) Tsjecho-slowaaks staatsman, 1918-1935 minister van buitenlandse zaken, 1935-1938 en 1945-1948 president der republiek 26, 27, 100, 248, 253

## *Berlage, Hendrik Petrus*

(1856-1934) Nederlands architect 55

## *Bianchini, Giuseppe*

(1876-?) Italiaans financieel deskundige, 1916-1925 directeur, 1925-1935 president "Associazione Bancaria Italiana", lid Financieel Comité 255, 256

## *Blondeel, Frederic*

(geb. 1890) Journalist Sinds 1922 verbonden aan sectie voorlichting Volkenbondsecretariaat 183

## *Bonar Law, Andrew*

(1858-1923) Engels staatsman 1915 minister van koloniën 1916-1918 kanselier van de schatkist, 1919 lid vredesdelegatie te Versailles, 1922-1923 premier 69

## *Bordes, Jan Anne de*

(1878-1948) Particulier secretaris van Zimmerman in Oostenrijk 62, 63, 68, 181

## *Bousquet, Georges Henn*

(geb. 1900) 1925-1926 medewerker van Zimmerman 63, 68, 251, 253

## *Boyden, Roland Wilham*

(1863-1931) Amerikaans jurist en bankier, waarnemer in Herstelbetalingscommissie 51, 52, 53, 66, 67

**Brauneis, Viktor**  
(1876-1938). Oostenrijks bankier, 1921-1922 directeur "Österreichisches Kreditinstitut für öffentliche Arbeiten, daarna directeur-generaal Nationale Bank. 233, 234, 235, 236, 244, 245.

**Breitner, Hugo**  
(1873-1946). Oostenrijks socialist; 1922-1932 stadsraad voor financiën te Wenen: 9.

**Brooke, J.R.**  
Ambtenaar op Engelse ministerie van transport: 181.

**Bruins, Gijsbert Weyer Jan**  
(1883-1948). Nederlands econoom, sedert 1913 hoogleraar te Rotterdam, 1925-1930 commissaris "Deutsche Reichsbank" ingevolge Dawesplan; koninklijk commissaris Nederlandse Bank, directeur Internationale Monetaire Fonds: 16

**Buchinger, Rudolf**  
(1879-1950). Oostenrijks politicus; christelijk-sociaal, 1922-1926 minister van land- en bosbouw en voedselvoorziening: 22.

**Calice, Franz**  
(1875-1935). Oostenrijks diplomaat, 1896-1922 gezant te Den Haag; 1923-1932 te Boedapest: 60, 67.

**Chalendar, Louis Marie André de**  
(1889-1972). Frans financieel deskundige, 1920 inspecteur général des finances, 1924 attaché te Warschau, 1926 te Rome, 1928 te Londen; lid Financieel Comité: 17, 255, 257, 273, 274, 275, 277.

**Chamberlain, Austen**  
(1863-1937). Engels staatsman; 1924-1929 minister van buitenlandse zaken: 253.

**Chiaromonte Bordonaro, Antonio**  
(1877-1932). Italiaans diplomaat, in 1924 gezant te Wenen; daarvoor te Praag, 1927-1932 te Londen: 183.

**Colijn, Hendrikus**  
(1869-1944). Nederlands staatsman, 1925-1926, 1933-1939 minister-president; 1911-1913 minister van oorlog; 1923-1926 van financiën; 1933-1937 van koloniën, 1937-1939 van algemene zaken: 66.

**Comert, Pierre**  
(1880-1964). Frans journalist;

1919-1932 directeur sectie voorlichting Volkenbondssecretariaat, 1933-1938 chef persdienst Frans ministerie van buitenlandse zaken: 15.

**Danneberg, Robert**  
(1885-1942). Oostenrijks socialist 1919-1934 lid Nationale Raad, 1923-1932 president Wense landdag; 1932-1934 stadsraad voor financiën te Wenen: 7.

**Denis, Paul**  
(geb. 1897). Chef de cabinet van ondersecretaris-generaal Volkenbond: 66, 184, 244, 282.

**Dent, Francis Henry**  
(1866-1955). Engels spoorwegdeskundige. 152.

**Desvernine, Raoul Eugene**  
(1891-1966). Amerikaans jurist, 1918-1919 adviseur Mexicaanse regering, 1920-1921 adviseur Cubaanse regering, 1926-1929 adviseur Amerikaanse bankiers in Europa: 204.

**Deutsch, Julius**  
(1884-1968). Oostenrijks socialist; 1919-1920 staatssecretaris van militaire zaken; 1920-1932 lid Nationale Raad, 1923-1934 leider "Republikanischer Schutzbund", 1936-1939 generaal republikeinse troepen in Spanje: 7, 9, 136, 137.

**Dinghofer, Franz**  
(1873-1956). Oostenrijks politicus, oprichter en leider grootduitse volkspartij, 1907-1918 burgemeester van Linz; 1919 president provisorische Nationale Vergadering, daarna Nationale Raad; 1926-1927 vice-kanselier; 1926-1928 minister van justitie; 1928-1938 president Hooggerechtshof: 248, 262, 263, 264, 267, 268.

**Drummond, Eric**  
(1876-1951). Engels diplomaat; 1919-1933 secretaris-generaal Volkenbond; 1933-1939 gezant te Rome; 1939-1940 werkzaam op ministerie van voorlichting, 1941-1951 lid Hoger Huis: 15, 25, 53, 58, 60, 65, 66, 67, 68, 70, 81, 99, 123, 124, 188, 202, 218, 243, 252.

**Dubois, Leopold**  
(1859-1928). Zwitsers financieel deskundige, 1883-1890 directeur handelschool te Neuchâtel, 1890-1901 directeur Bank van Neuchâtel, 1901-1906 lid

- directie spoorwegen vanaf 1906 werkzaam bij "Societe de Banque Suisse", sedert 1920 als president administratieve raad lid Financieel Comité 18, 104, 106, 107, 255, 257, 258, 260, 276, 277, 282
- Eichhoff, Johann Andreas**  
(1871-1963) Oostenrijks diplomaat gezant te Parijs 48, 183
- Eldersch, Matthias**  
(1869-1931) Oostenrijks socialist, 1919-1931 lid en 1930-1931 president Nationale Raad 197
- Eles, Emilio**  
Italiaans diplomaat consul te Genève 163, 183, 243
- Ellenbogen, Wilhelm**  
(1863-1951) Oostenrijks socialist sedert 1919 lid Nationale Raad 197, 214, 215, 261, 262, 264
- Evers, Henri**  
(1856-1929) Nederlands architect, hoogleraar te Delft 55, 58
- Felkin, Arthur Elliott**  
(geb 1892) Secretaris van Salter 122, 244
- Franckenstein, George Albert**  
(1878-1953) Oostenrijks diplomaat, 1920-1939 gezant te Londen 24, 48, 76, 79, 80, 81, 209, 231, 234, 235, 245, 246
- Frank, Felix**  
(1876-1957) Oostenrijks politicus, grootdruiter, 1922-1924 vice-kanselier, 1922-1923 minister van binnenlandse zaken en onderwijs 1923-1924 van justitie daarna gezant te Berlijn 22, 102, 122, 124, 132, 170, 178, 179, 183 184, 208, 248
- Freundlich, Emmi**  
(1878-1948) Oostenrijks socialiste lid Nationale Raad 50
- Funder, Friedrich**  
(1872-1959) Oostenrijks journalist, sinds 1896 redacteur, 1903 hoofdredacteur en 1905-1938 uitgever Reichspost 1945 oprichter "Die I urche" 102
- Geer, Dirk Jan de**  
(1870-1960) Nederlands staatsman, 1921-1923, 1926-1933 en 1939-1940 minister van financiën, 1925-1926 minister van binnenlandse zaken, 1939-1940 minister-president 71, 223
- Geers, B**  
Secretaresse Zimmerman 62
- Grimm, Ferdinand von**  
(1869-1938) Ambtenaar op Oostenrijkse ministerie van financiën, 1920-1921 minister van financiën 178, 180, 203, 244, 245
- Grunberger, Alfred**  
(1875-1935) Oostenrijks minister, 1920-1921 van voedselvoorziening 1921-1922 van handel, 1922-1924 van buitenlandse zaken, 1925-1932 gezant te Parijs 22, 26, 65, 67, 81, 95, 96, 98, 102, 110, 122, 132, 182, 183, 207, 208, 243
- Gunther, Georg**  
(1869-1945) 1923-1927 president beheerscommissie Oostenrijkse spoorwegen 124
- Gurtler, Alfred**  
(1875-1933) Oostenrijks econoom hoogleraar te Graz christelijk-sociaal, 1919-1930 lid Nationale Raad, 1921-1922 minister van financiën 11, 21, 23, 235
- Gyn, Anton van**  
(1866-1933) Nederlands econoom hoogleraar te Leiden 1916-1917 minister van financiën daarna koninklijk commissaris Nederlandse Bank, lid Tweede Kamer voor Vrijheidsbond 1924-1925 adviseur Oostenrijkse Nationale Bank 216, 217, 221, 222, 223, 228, 229, 230, 233, 234, 235, 236, 240, 241, 244, 245, 246, 267
- Haab, Robert**  
(1865-1939) Zwitsers spoorwegeskundige 1911 directeur-generaal spoorwegen 1917 gezant te Berlijn 1918 minister van posten en spoorwegen 1922 en 1929 bondsresident 181
- Haas, Robert**  
(1890(?) -1964(?)) Werkzaam op sectie verkeer Volkenbondssecretariaat 181
- Hahn, Rudolf**  
Vertegenwoordiger Amerikaanse bank Morgan Livermoore 204
- Hainisch Michael**  
(1858-1940) 1920 1928 president van Oostenrijk 1929-1930 minister van handel 61, 197, 198, 219, 278, 279
- Haller, Rudolf de**  
(1874-1962) Zwitsers bankier te Ge-

- nève; 1907-1920 directeur Nationale Bank: 221, 244.
- Hamel, Joost Adriaan van**  
(1880-1964). Nederlands jurist; 1910 hoogleraar te Amsterdam (GU), sedert 1918 directeur juridische sectie Volkenbondsecretariaat, 1925-1929 hoge commissaris Volkenbond te Danzig: 15, 52, 278.
- Hammarstrom, Alexis**  
(1858-1936). Zweeds politicus; 1909-1925 gouverneur provincie Kronoberg; daarvoor president financiële commissie parlement en minister: 172.
- Hankey, Maurice Pascal Alers**  
(1877-1963). 1916-1938 secretaris Engelse kabinet: 66.
- Hanotaux, Gabriel**  
(1853-1944). Frans historicus. 1894-1898 minister van buitenlandse zaken; vertegenwoordiger bij Volkenbond: 26.
- Hartman, Jacobus Johannes**  
(1851-1924). Klassiek filoloog, sedert 1891 hoogleraar te Leiden. 56.
- Herterich, Franz**  
Directeur Burgtheater te Wenen: 181.
- Herold, Robert**  
(1879-1938). Directeur sectie spoorwegen Zwitserse departement van spoorwegen, post en telegrafie, later directeur Zwitserse spoorwegen: 153, 154, 156.
- Hohensel, Konrad H.**  
(1862-1930). 1918-1930 directeur-generaal Oostenrijkse PTT: 184.
- Hornik, Friedrich**  
(1879-1931). Oostenrijks ambtenaar, vanaf 1906 werkzaam op ministerie van financiën, 1922-1924 besparingscommissaris. 22, 23, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 156, 164, 166, 169, 170, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 187, 190, 191, 193, 194, 247, 271.
- Huet.**  
Vertaler Commissariaat-Generaal: 62.
- Huygens, Constantijn**  
(1596-1687). Nederlands dichter: 53.
- Imperiali di Francavilla, Guglielmo**  
(1858-1944). Italiaans diplomaat, 1904-1910 gezant te Belgrado en Constantinopel. 1910-1920 gezant te Londen, daarna vertegenwoordiger bij Volkenbond: 26, 27.
- Jacobson, Per**  
(1894-1963). Zweeds econoom en monetair deskundige, werkzaam op economische en financiële sectie Volkenbondsecretariaat, 1931-1956 hoofd monetair en economisch departement Bank voor Internationale Betalingen, 1956-1963 directeur Internationale Monetaire Fonds: 99.
- Janssen, Albert Edouard**  
(1883-1966). Belgisch financieel deskundige, 1911 hoogleraar te Leuven; 1908-1925 directeur Nationale Bank te Brussel, lid Financieel Comité, trustee internationale lening voor Oostenrijk. 1925-1926, 1938-1939 en 1952-1954 minister van financiën; 1956-1965 lid senaat: 18, 34, 77, 104, 106, 107, 168, 169, 183, 184, 192, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 216, 217, 221, 242, 269, 277.
- Jay, Nelson Dean**  
(1883-1972). Amerikaans bankier, 1920-1945 partner Morgan & Co in Parijs, daarna directeur J.P. Morgan & Co in New York, trustee internationale lening voor Oostenrijk: 77, 277.
- Jerzabek, Anton**  
(1867-1939). Oostenrijks politicus, christelijk-sociaal, 1918-1930 lid Nationale Raad: 102, 195.
- Joas, Leopold**  
(1867-1939). Oostenrijks ambtenaar; 1895-1931 werkzaam op ministerie van financiën, vanaf 1933 vice-president Nationale Bank: 268.
- Johr, J.J. Adolf**  
(1878-1953). Zwitsers bankier; 1907-1915 secretaris-generaal en 1915-1918 directeur-generaal Nationale Bank te Zurich. 1918-1939 directeur-generaal en 1940-1953 president "Schweizerische Kreditanstalt" te Zurich: 220, 221, 244.
- Karl, Frans Joseph**  
(1887-1922). 1916-1918 keizer van Oostenrijk en koning van Hongarije: 3, 4, 6.
- Karnebeek, Herman Adriaan van**  
(1874-1942). Nederlands staatsman; 1911-1918 burgemeester van Den Haag, 1918-1927 minister van buitenlandse zaken, 1928-1942 commissaris van de koningin in Z-Holland: 51, 58, 59, 60, 65, 66, 67, 71, 72, 178, 280, 281.

**Kay, Robert Charles**

Engels bankier, manager Nationale Bank van Turkije te Londen, 1926-1928 adviseur Oostenrijkse Nationale Bank 224, 235.

**Kerschagl, Richard**

(geb 1896). Oostenrijks econoom, 1920-1938 adviseur Nationale Bank, 1928-1938 en vanaf 1945 hoogleraar te Wenen 68

**Keynes, John Maynard**

(1883-1946). Engels econoom, 1919 lid Herstelbetalingscommissie, 1919-1940 hoogleraar te Cambridge, 1940-1945 lid directorium Bank van Engeland 17

**Kienbock, Viktor**

(1873-1956) Oostenrijks politicus, christelijk-sociaal, 1922-1924 en 1926-1929 minister van financiën, 1932-1938 president en 1945-1956 adviseur Nationale Bank 22, 73, 77, 81, 92, 94, 95, 100, 102, 105, 107, 110, 111, 112, 115, 116, 119, 122, 123, 124, 127, 134, 135, 140, 143, 147, 151, 152, 154, 155, 157, 159, 160, 161, 164, 171, 172, 174, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 192, 198, 207, 208, 211, 212, 213, 217, 222, 226, 227, 235, 242, 243, 244, 245, 266

**Kleffens, Eelco Nicolaas van**

(geb 1894) Nederlands staatsman, werkzaam op Volkenbondssecretariaat, 1939-1946 minister van buitenlandse zaken, 1946-1947 vertegenwoordiger bij VN, 1947-1950 ambassadeur te Washington, 1950-1956 te Lissabon, 1956-1958 vertegenwoordiger bij NATO en OLES te Parijs, 1958-1967 vertegenwoordiger van EGKS te Londen 280, 281

**Koerbl, Ada**

Typiste Commissariaat-Generaal 62

**Kollmann, Josef**

(1868-1951) Oostenrijks politicus christelijk-sociaal, 1919-1938 en 1945-1950 burgemeester van Baden, 1919-1934 lid Nationale Raad, 1926 minister van financiën 123, 175

**Korner, Theodor**

(1873-1957) Oostenrijks generaal, 1918-1923 inspecteur van het leger, sedert 1923 lid Bondsraad en militaire adviseur "Republikanischer Schutzbund", 1945-1951 burgemeester van Wenen 1951-1957 bondspresident 136, 137, 138, 179

**Krabbe, Louis T de**

(1884-1959) Deens historicus en journalist, 1921-1939 verbonden aan sectie voorlichting Volkenbondssecretariaat 63, 183, 184.

**Kraft, Emil**

(1865-1931) Oostenrijks politicus, grootduitsler, lid Nationale Raad, 1922-1923 minister van handel. 22, 132

**Kundert, Heinrich**

(1854-1924) Zwitsers bankier, 1907-1915 president directorium en 1915-1924 lid bankraad Nationale Bank 220, 221, 243.

**Kuyper, Abraham**

(1837-1920) Nederlands staatsman, 1901-1905 minister-president 53

**Kwiatkowski, Rémi**

(1867-1962) Oostenrijks diplomaat, gezant te Rome 81, 182

**Lammasch, Heinrich**

(1853-1920) Oostenrijks jurist, sedert 1885 hoogleraar te Innsbruck, sedert 1899 te Wenen, enige malen lid en president Internationaal Gerechtshof te Den Haag 1918 laatste minister-president Keizerrijk 6

**Layton, Walter Thomas**

(1884-1966) Engels econoom, 1920-1921 en 1929-1930 directeur economische en financiële sectie Volkenbondssecretariaat, 1922-1938 redacteur-uitgever "The Economist" 15, 250, 253, 255, 258, 280, 281, 291

**Lefevre-Pontalis, Pierre-Antoin**

(1864-?) Frans diplomaat gezant te Wenen sinds 1920 68, 182, 183, 207

**Leith, Gordon**

(? -1941) Vertegenwoordiger Amerikaanse bank Speyer & Co 204

**Leith Ross, Frederick Wilham**

(1887-1968) Engels econoom, 1920-1925 lid Herstelbetalingscommissie, 1925-1932 werkzaam op ministerie van financiën, 1932-1946 belangrijkste economische adviseur Engelse regering 1946-1951 gouverneur Nationale Bank van Egypte 280

**Leprince-Ringuet, Felix**

(1873-1958) Frans deskundige op gebied van de mijnen directeur "ecole nationale superieure des mines" vanaf 1924 inspecteur-generaal mijnen, 1924

- belast met onderzoek naar Oostenrijks zoutwezen: 166, 183, 193.
- Leuthner, Karl**  
(1869-1944). Oostenrijks socialist: lid Nationale Raad: 263, 265, 266, 267.
- Lloyd George, David**  
(1863-1945). Engels staatsman; 1905-1908 minister van handel; 1908-1914 van financiën; 1915 van oorlog, 1916-1922 minister-president: 19, 69.
- Loucheur, Louis**  
(1872-1931). Frans ingenieur; 1916-1931 onder-staatssecretaris en minister van bewapening, reconstructie, bevrijde gebieden, handel, financiën en arbeid: 14.
- Loveday, Alexander**  
(1888-1962). 1920-1930 lid en vanaf 1931 directeur economische en financiële sectie Volkenbondssecretariaat: 99.
- MacAinsh, A.**  
Typiste Commissariaat-Generaal: 62.
- McDonald.**  
Typiste Commissariaat-Generaal: 62.
- Maris, Henriette**  
(1869-1946). Echtgenote van Alfred Rudolf Zimmerman: 53, 63.
- Marx, Bertram A..**  
Vertegenwoordiger Amerikaanse bank Speyer & Co: 204.
- Marx, Karl Heinrich**  
(1818-1883). Duits socialistisch theoreticus en politicus: 6.
- Mataja, Heinrich**  
(1877-1937). Oostenrijks politicus; christelijk-sociaal, lid Nationale Raad, 1924-1926 minister van buitenlandse zaken: 175, 184, 245, 246, 249, 257, 267, 275.
- Mayer, Germain,**  
Inspecteur-generaal van de Franse staatsfabrieken. 161, 162, 182.
- Mayr, Michael**  
(1864-1922). Oostenrijks jurist; 1920-1921 kanselier en minister van buitenlandse zaken 10, 14, 21.
- Mensdorff-Pouilly-Dittrichstein, Albert**  
(1861-1945). Oostenrijks diplomaat; 1904-1914 gezant te Londen; eerste Oostenrijkse vertegenwoordiger bij Volkenbond: 51, 65.
- Merkl, Adolf**  
(1890-1970). Oostenrijks jurist; 1921-1939 en 1948-1961 hoogleraar in Wenen; 1943-1950 in Tübingen: 31, 32, 33, 193.
- Meulen, Carel Eliza ter**  
(1867-1937). Nederlands bankier; 1901-1937 firmant van Hope & Co te Amsterdam, lid Financieel Comité: 16, 17, 18, 71, 79, 81, 104, 156, 181, 182, 203, 255, 257, 275.
- Mill, John Frederick**  
(? -1938). Engels journalist; city-editor "The Times": 199, 232.
- Monnet, Jean**  
(geb. 1888). Frans zakenman en financier, 1919-1923 onder-secretaris-generaal Volkenbond, daarna terug in zakenleven en financieel adviseur verschillende regeringen, na Tweede Wereldoorlog geestelijke vader Europese eenwording: 58, 65, 66, 242.
- Morgan Jr., John Pierpont**  
(1867-1943). Amerikaans bankier: 78, 199, 204, 242.
- Morrow, Dwight Whitney**  
(1873-1931). Amerikaans bankier en diplomaat: 65.
- Motta, Giuseppe**  
(1871-1940). Zwitsers staatsman; 1912-1919 minister van financiën en douane, 1915, 1920, 1927, 1932 en 1937 bondspresident, 1920-1940 leider politiek departement: 243.
- Mussolini, Benito**  
(1883-1945). Italiaans journalist en staatsman, 1919 oprichter fascistische partij; 1922-1943 minister president: 69, 100, 161, 162, 163, 165, 166, 182, 183, 202, 207, 208, 209, 210, 219, 241, 242, 243, 262, 281, 289.
- Musy, Jean Marie de**  
(1876-1952). Zwitsers staatsman; 1919-1934 minister van financiën en douane; 1925 en 1930 bondspresident: 243.
- Mylius, Giorgio**  
(1870-?). Italiaans bankier; directeur Banca d'Italia: 214, 218.
- Nerinx, Alfred**  
(1872-1943). Belgisch jurist; sedert 1899 hoogleraar te Leuven: 169.
- Niemeyer, Otto Ernst**  
(1883-1971). Engels financieel deskundige; 1922-1927 controller of finance

- in Treasury, 1922-1937 lid Financieel Comité, 1928-1950 directeur Nationale Bank van Egypte, 1928-1957 directeur Banque des Pays de l'Europe Centrale (Paris) 1938-1952 directeur Bank van Engeland 18, 67, 73, 74, 81, 92, 94, 98, 104, 107, 122, 123, 158, 162, 170, 182, 189, 202, 206, 209, 210, 212, 213, 219, 221, 224, 232, 233, 234, 242, 243, 244, 245, 249, 255, 256, 257, 259, 262, 271, 273, 274, 275, 276, 277, 279
- Nixon, Frank Horsfall**  
(1890-1966) 1921-1922 directeur economische en financiële sectie Volkenbondsecretariaat, 1923 lid commissie ter voorbereiding grote lening voor Oostenrijk 15, 76, 79, 81, 82
- Nolens, Willem Hubert**  
(1860-1931) Nederlands politicus, sinds 1903 politiek leider RKSP 72, 280
- Norman, Montagu Collet**  
(1871-1950) Engels bankier, 1920-1944 gouverneur Bank van Engeland 52, 73, 74, 75, 76, 78, 80, 202, 204, 205, 206, 207, 209, 210, 216, 219, 221, 222, 223, 224, 227, 228, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 241, 243, 244, 245, 246, 284, 288, 289
- Odehnal, Franz**  
(1870-1928) Oostenrijks politicus, christelijk-sociaal, 1920 lid Nationale Raad 1922-1923 minister van verkeer, daarna secretaris-generaal christelijk-sociale partij 22, 132, 180, 182
- Oldenbarnevelt, Johan van**  
(1547-1619) Nederlands staatsman, pensionaris van Rotterdam en landsadvocaat van Holland 57, 58
- Orsini-Baroni, Luca**  
(1871-?) Italiaans diplomaat, 1921-1924 gezant te Wenen 162, 163, 182, 183, 207, 208, 219, 241, 242, 243
- Paget, Ernest**  
(1841-1923) Engels spoorwegdeskundige 152
- Painlevé, Paul**  
(1863-1933) Frans wiskundige en staatsman 1887 hoogleraar te Lyon en Parijs 1915-1916 minister van onder-  
wijs, 1917 minister van oorlog en minister-president, 1924 kamerpresident, 1925 minister-president 1925-1929 minister van oorlog, 1930-1931 en 1932-1933 minister van luchtvaart 253, 265, 266
- Palla, Edmund**  
(1885-1967) Oostenrijks socialist, 1921-1934 secretaris-generaal "Kammer für Arbeiter und Angestellte" 214, 215, 216
- Panhuyjs, Frans Gerard van**  
(1865-1923) Nederlands diplomaat gezant te Bern 218, 243
- Pantaleoni, Maffeo**  
(1857-1924) Italiaans econoom hoogleraar te Padua en Rome in Fiume financieel adviseur van D'Annunzio president Controle-Comité 207, 208, 218, 219, 243, 247
- Papazian, Marcelle**  
Typiste Commissariaat-Generaal 62
- Patijn, Rudolf Johan Hendrik**  
(1863-1936) Nederlands ambtenaar en politicus, 1898-1905 thesaurier-generaal ministerie van financiën, 1905-1918 lid Tweede Kamer, 1919-1922 secretaris-generaal ministerie van buitenlandse zaken daarna vertegenwoordiger bij Volkenbond 80
- Patzauer, Hans**  
(1877-1925) Ambtenaar op het Oostenrijkse ministerie van financiën 1923-1925 medewerker van Zimmerman 62, 63, 64, 68, 91, 92, 111, 115, 116, 122, 123, 124, 135, 156, 169, 170, 172, 173, 177, 179, 181, 182, 184, 204, 227, 271
- Pelt, Adriaan**  
(geb. 1892) Nederlands journalist 1920-1940 lid, later directeur sectie voorlichting Volkenbondsecretariaat, 1922-1924 medewerker van Zimmerman, 1940-1945 hoofd voorlichtingsdienst Nederlandse regering te Londen en Militair Gezag 1946 1950 adjunct secretaris-generaal VN, 1950-1952 commissaris VN in Lybie, 1952-1957 directeur Europees bureau VN te Geneve 49, 62, 63, 66, 68, 77, 78, 81, 82, 91, 98, 104, 122, 123, 181, 183, 184, 197, 203, 204, 251, 253, 280, 281, 282
- Pflugl, Emmerich von**  
(1873-1950) Oostenrijks diplomaat, permanent vertegenwoordiger bij Volkenbond sinds 1920 25

**Poincaré, Raymond**

(1860-1934). Frans staatsman, 1913-1920 president, 1920 en 1922-1924 minister-president: 70, 100, 158, 182.

**Polak, Henri**

(1868-1943). Nederlands socialist, mede-oprichter SDAP; tweemaal partijvoorzitter; voorzitter Algemene Nederlandse Diamantbewerkerbond, vanaf 1913 lid Tweede, later Eerste Kamer: 289.

**Pospisil, Vilem**

(1873-1942). Tsjechoslowaaks bankier; tot 1926 directeur-generaal van de Praagse Spaarbank, 1926-1934 gouverneur Nationale Bank, lid Financieel Comité: 18, 104, 255, 274, 276, 277.

**Quesnay, Pierre**

(1895-1937). Frans econoom, lid Herstelbetalingscommissie, 1923-1925 medewerker van Zimmerman; 1930-1937 eerste directeur-generaal Bank voor Internationale Betalingen. 62, 63, 64, 68, 88, 91, 92, 93, 97, 98, 104, 106, 118, 119, 122, 124, 174, 182, 184, 189, 202, 204, 217, 227, 228, 235, 244, 246, 250, 251, 253, 280, 282, 288.

**Ramek, Rudolf**

(1881-1941). Oostenrijks politicus, christelijk-sociaal, lid Nationale Raad; 1919-1920 staatssecretaris van justitie; 1921 minister van binnenlandse zaken en onderwijs, 1924-1926 kanselier: 148, 149, 175, 176, 177, 179, 180, 181, 184, 191, 202, 203, 216, 245, 249, 257, 258, 259, 260, 261, 265, 266, 268, 269, 271, 272, 275, 276, 278, 279, 282.

**Rault, Victor**

Voorzitter commissie van toezicht Saar-gebied. 281.

**Ravesteijn, Willem van**

(1876-1970). Nederlands politicus en historicus; aanvankelijk communist, later socialist, 1916-1925 lid hoofdredactie "De Tribune"; 1918-1926 lid Tweede Kamer. 54, 61, 72.

**Redlich, Joseph**

(1869-1936). Oostenrijks jurist, vanaf 1906 hoogleraar te Wenen, vanaf 1926 aan de Harvard University te Cambridge, 1918 en 1931 minister van financiën. 235.

**Reisch, Richard**

(1866-?). Oostenrijks bankier, 1910 directeur, 1921 vice-president "Oesterreichische Bodenkreditanstalt"; 1918-1920 staatssecretaris en minister van financiën, 1922-1932 president Nationale Bank. 209, 213, 214, 217, 220, 221, 223, 227, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 238, 239, 240, 241, 242, 244

**Renner, Karl**

(1870-1950). Oostenrijks socialist, 1907-1933 lid parlement, 1918-1920 eerste kanselier Eerste Republiek, 1945 eerste kanselier Tweede Republiek. 1945-1950 bondspresident: 4, 7, 8, 40, 43, 49, 70, 175, 197.

**Reumann, Jakob**

(1853-1925). Oostenrijks socialist, 1919-1923 burgemeester van Wenen. 197.

**Rintelen, Anton**

(1876-1946). Oostenrijks politicus, christelijk-sociaal, 1919-1932 "Landeshauptman" van Suermarken en lid Nationale Raad. 1926 en 1932-1933 minister van onderwijs, 1933-1934 gezant te Rome, 1934 betrokken bij de nationaal-socialistische staatsgreep 173, 175.

**Rist, Charles**

(1874-1955). Frans econoom, hoogleraar te Montpellier en Parijs, 1926-1929 plaatsvervangend gouverneur Banque de France, financieel adviseur Nationale Bank van Roemenie en vanaf 1931 van Oostenrijk: 250, 253, 255, 258, 281.

**Romano Avezana, Camillo**

(1867-1949). Italiaans diplomaat; gezant te Parijs: 183.

**Rost van Tonningen, Meinoud Marinus**

(1894-1945). Nederlands jurist en financieel deskundige, 1923-1926 medewerker van Zimmerman, 1926-1928 en 1931-1936 controleur van de Volkenbond in Oostenrijk. 1937 lid Tweede Kamer (NSB); 1941 president Nederlandse Bank XIII, XIV, 62, 63, 68, 98, 126, 142, 156, 182, 184, 190, 200, 202, 204, 250, 251, 252, 253, 268, 270, 271, 279, 280, 281, 282, 290, 291.

**Ruys de Beerenbrouck, Ch.J.M.**

(1873-1936). Nederlands staatsman, 1918-1925 en 1929-1933 minister-president: 56, 59.



**Salter, Arthur**

(geb 1881) Tot 1918 in Engelse overheidsdienst, 1919-1920 en 1922-1931 directeur economische en financiële sectie Volkenbondsecretariaat, 1920-1922 Herstelbetalingscommissie, 1931-1940 journalist, hoogleraar in Oxford en parlementsld, tijdens Tweede Wereldoorlog o a minister van scheepvaart en parlementsld 15, 49, 51, 52, 65, 66, 76, 78, 81, 82, 92, 94, 98, 99, 101, 104, 122, 123, 152, 153, 159, 161, 181, 182, 183, 184, 189, 204, 208, 212, 241, 242, 243, 244, 246, 251, 252, 257, 271, 274, 275, 280, 282, 290, 291

**Sarasin, Alfred**

(1865-?) Zwitsers bankier 1896-1925 lid Handelskamer, 1912 oprichter en 1917-1927 vice-president Bankiersvereniging, 1922 lid, 1923 vice-president en 1927 president Bankraad Nationale Bank, 1922 lid Financieel Comité 221, 244

**Schacht, Hjalmar**

(1877-1970) Duits bankier en financier, 1923 1930 en 1933 president "Deutsche Reichsbank", 1934-1937 minister van economische zaken 231

**Schindler, Franz Martin**

(1847-1922) Oostenrijks katholieke moraaltheoloog en sociaal politicus 6

**Schmitz, Richard**

(1885-1954) Oostenrijks politicus, christelijk-sociaal, vanaf 1919 lid Nationale Raad, 1922-1924 minister van sociale zaken, 1926-1929 minister van onderwijs, 1930 vice-kanselier en belast met sociale zaken, 1933-1934 minister van administratieve zaken, 1934-1938 burgemeester van Wenen 22

**Schneider, Emil**

(1883-1963) Oostenrijks politicus, christelijk-sociaal, 1919-1923 lid Nationale Raad, 1922-1926 minister van onderwijs 22, 138, 139, 140, 179, 180

**Schnyder von Wartensee, Charles**

(1874-1957) Zwitsers bankier, 1900-1906 bankdirecteur in Milaan, 1907-1910 in Genua, 1911 1912 in Sao Paulo en Rio de Janeiro, 1913-1920 in Freiburg daarna vice-president Nationale Bank van Zwitserland 1923 1924 adviseur Oostenrijkse Nationale Bank 216, 217, 218, 219, 220, 222, 237, 243

**Schober, Johannes**

(1874-1932) Oostenrijks politicus, partijloos, vanaf 1918 politiepresident te Wenen, 1921-1922 kanselier en minister van buitenlandse zaken, 1929-1930 kanselier, 1930-1932 vice-kanselier en minister van buitenlandse zaken 10, 11, 19, 21

**Schockaert, Oscar Joseph**

(1879-1949) Plaatsvervangend directeur Belgische Postwezen 1924 belast met onderzoek naar Oostenrijks Postwezen 168, 183, 193

**Schuller, Richard**

(1870-1972) Oostenrijks econoom, 1898-1932 werkzaam in overheidsdienst, daarna gezant te Geneve en hoogleraar in Wenen en New York 48, 81, 243, 254, 269

**Schurff, Hans**

(1875-1939) Oostenrijks politicus, grootduitser, lid Nationale Raad, 1923-1929 minister van handel, 1930-1932 minister van justitie 102, 132, 157, 159, 160, 180, 182

**Scialoja, Vittorio**

(1856-1933) Italiaans jurist, sinds 1884 hoogleraar te Rome, 1904-1920 meerdere malen minister, laatstelijk van buitenlandse zaken, 1921-1932 vertegenwoordiger bij Volkenbond 253

**Segur Cabanac, August**

(1881-1931) 1922 minister van financiën van Oostenrijk 22, 23, 34

**Seipel, Ignaz**

(1876-1932) Oostenrijks staatsman, christelijk-sociale leider 1899 priester gewijd, 1909 hoogleraar te Salzburg en 1917 te Wenen, 1918 in de laatste keizerlijke regering minister van sociale zaken, vanaf 1919 lid Nationale Raad, 1922-1924 en 1926-1929 kanselier, 1930 minister van buitenlandse zaken 5, 6, 8, 10, 11, 12, 19, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 29, 37, 38, 39, 40, 42, 44, 45, 46, 48, 49, 50, 51, 52, 90, 100, 102, 103, 107, 109, 110, 120, 123, 124, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 147, 148, 149, 150, 151, 153, 155, 160, 173, 174, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 184, 191, 192, 194, 195, 197, 198, 203, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 220, 222, 241, 242, 243, 249, 250, 263, 264, 265, 266, 280

**Seitz, Karl**  
(1869-1950). Oostenrijks socialist, 1919-1920 eerste president constituerende Nationale Vergadering, tevens staatshoofd. 1920-1923 lid Nationale Raad, 1923-1934 burgemeester van Wenen; 1926-1934 voorzitter sociaal-democratische partij: 43, 49, 138, 197, 198.

**Seydoux, Charles Louis Auguste Jacques**  
(1870-1929). Frans diplomaat; vertegenwoordiger bij Volkenbond; daarvoor directeur politieke zaken op ministerie van Buitenlandse Zaken, daarna directeur handelszaken op zelfde ministerie: 182.

**Shakespeare, William**  
(1564-1616). Engels acteur, dichter en toneelschrijver: 53, 141.

**Siepmann, Harry Arthur**  
(1889-1963). Engels bankier, 1924-1926 adviseur Nationale Bank van Hongarije; vanaf 1926 in dienst van Bank van Engeland: 224.

**Simon, John.**  
Engels bankier; directeur Anglobank: 81, 82.

**Smet, R.B. de**  
(1872-?). Inspecteur Belgisch telegraaf- en telefoonwezen, 1924 belast met onderzoek naar Oostenrijkse telegraaf- en telefoonwezen: 168, 183, 184, 193.

**Smith Jr., Jeremiah**  
(1870-1935). Amerikaans advocaat, financieel adviseur Mexicaanse regering en Amerikaanse vredesdelegatie te Versailles. lid Financieel Comité; 1924-1926 Commissaris-Generaal Volkenbond in Hongarije. 166.

**Socrates**  
(469-399 v. Chr.). Grieks wijsgeer: 57.

**Speyer, James**  
(1861-1941). Amerikaans bankier; 1899-1939 senior-partner van Speyer & Co in New York. 200, 201, 280.

**Spitzmuller, Alexander**  
(1862-1953). Oostenrijks bankier, 1909-1912 gouverneur Oostenrijk-Hongaarse Bank. 1910-1915 directeur-generaal Creditanstalt; 1915-1916 minister van handel, 1916-1917 en 1918 van financiën, 1918-1922 gouverneur Oostenrijkse afdeling Oostenrijk-Hongaarse Bank: 208, 209.

**Stoppani, Pietro**  
(geb. 1897). Italiaans medewerker Vol-

kenbondssecretariaat, 1923-1931 lid economische en financiële sectie; vanaf 1931 directeur economische sectie, 1920-1923 werkzaam bij Herstelbetalingscommissie: 161, 271, 272, 282.

**Strakosch, Henry**  
(1871-1943). Engels financieel deskundige, 1919 financieel adviseur Z-Afrikaanse regering, daarna vertegenwoordiger van Z-Afrika in buitenland, o.a. bij Volkenbond, 1920-1937 lid Financieel Comité. 1930-1937 lid "Council of India", 1937-1942 adviseur Engelse staatssecretaris voor India: 18, 73, 74, 81, 98, 206, 212, 221, 245, 255, 257, 258, 259, 262, 271.

**Strong, Benjamin**  
(1872-1928). Amerikaans bankier; 1914-1928 gouverneur "Federal Reserve Bank of New York": 74, 231.

**Sturghk, Karl**  
(1859-1916). Oostenrijks politicus. 1909-1911 minister van onderwijs, 1911-1916 minister-president: 7, 61.

**Thaa, Gustav.**  
Oostenrijks monetair deskundige, werkzaam op ministerie van financiën. vice-president Nationale Bank: 209, 245

**Thomas, Albert**  
(1878-1932). Frans socialist, sedert 1920 directeur Internationaal Arbeidsbureau te Genève. 184, 197, 203.

**Torok, Anne.**  
Typiste Commissariaat-Generaal: 62.

**Treub, Marie Willem Frederik**  
(1858-1931). Nederlands econoom, 1896-1905 hoogleraar te Amsterdam (GU), 1904-1913 lid Tweede Kamer; 1913-1914 minister van landbouw, nijverheid en handel; 1914-1916 en 1917-1918 minister van financiën 65.

**Troelstra, Pieter Jelles**  
(1860-1930). Nederlands socialist, leider SDAP. 1894 mede-oprichter SDAP, 1897-1925 lid Tweede Kamer: 72.

**Vassallo, Ernesto**  
(1875-?). Italiaans jurist; 1922-1923 onderstaatssecretaris buitenlandse zaken. later senator. 241

**Vaugoin, Carl**  
(1873-1949). Oostenrijks politicus; christelijk-sociaal, 1921 en 1922-1933 minister van militaire zaken; 1929-1930 vice-kanselier; 1930 kanselier;

- 1930-1934 voorzitter christelijk-sociale partij, 1933-1936 president spoorwegen 22, 129, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 179
- Verviers, Emile*  
(1886-1968) Nederlands journalist/leraar, hoofdredacteur Katholieke/Opbouwende Staatskunde 289
- Verwey, Albert*  
(1865-1937) Nederlands dichter 55
- Vissering Gerard*  
(1865-1937) Nederlands bankier, 1912-1931 president Nederlandse Bank 205
- Vogelsang, Karl von*  
(1818-1890) Oostenrijks sociaal politicus 6
- Waber, Leopold*  
(1875-1945) Oostenrijks politicus, grootdruiter 1921-1922 minister van binnenlandse zaken, 1922-1923 van justitie 1924-1926 vice-kanselier 22, 102, 132
- Wallenberg, Marcus Laurentius*  
(1864-1943) Zweeds bankier, directeur Stockholm-Enskildabank, president associatie van Zweedse banken, lid Financieel Comité, trustee internationale lening voor Oostenrijk 77, 221, 277
- Walre de Bordes, Jan H. van*  
(1894-1947) 1921-1939 lid economische en financiële sectie Volkenbondsecretariaat, 1923 medewerker van Zimmerman, 1939-1942 burgemeester van Middelburg, 1944-1947 werkzaam bij Militair Gezag 62, 63, 68, 81, 97, 98, 122, 131, 133, 178, 180, 181, 182, 184, 202, 204, 212, 225, 232, 235, 241, 242, 243, 245, 246, 252, 253, 270, 280, 282
- Washburn, Albert Henry*  
(1866-1930) Amerikaans diplomaat, 1922-1930 gezant te Wenen 77, 81, 204
- Weede van Berencamp, W. M. van*  
(1848-1925) Nederlands diplomaat 1902-1925 gezant te Wenen, 1920-1925 tevens te Boedapest, 1905 minister van buitenlandse zaken 58, 60, 63, 65, 67, 68, 127, 178, 281
- Wieser, Friedrich*  
(1851-1926) Oostenrijks econoom, 1889-1903 hoogleraar te Praag, vanaf 1903 te Wenen, later gezant te Praag 209
- Wilhelm II*  
(1859-1941) 1888-1918 Duits keizer en koning van Pruisen 4, 153
- Wilhelmina*  
(1880-1962) 1898-1948 koningin der Nederlanden 54, 59, 64, 289
- Wilson, Woodrow*  
(1856-1924) 1913-1920 president Verenigde Staten 2, 15
- Zimmerman, Alfred Rudolf*  
(1869-1939) Burgemeester 1899-1906 van Dordrecht, 1906-1923 van Rotterdam, 1922-1926 Commissaris-Generaal van Volkenbond in Oostenrijk X XIII, XV, 51-69, 71, 73, 75-79, 81-108, 110-174, 176-184, 186-204, 206-246, 248-261, 263, 266, 268-277, 279-291
- Zimmerman, August*  
Oom van Alfred Rudolf Zimmerman 53, 66
- Zimmerman, Johan Carel*  
(1827-1888) Vader van Alfred Rudolf Zimmerman 53, 66

## **Curriculum vitae**

Jacques Louis Joseph Bosmans is geboren op 17 oktober 1945 te Venray. In 1964 legde hij aan het Stedelijk Gymnasium te Nijmegen het eindexamen gymnasium alpha af. In hetzelfde jaar begon hij zijn geschiedenisstudie aan de Katholieke Universiteit van Nijmegen. Na zijn kandidaatsexamen in 1967 verbleef hij gedurende het studiejaar 1968/69 te Wenen, waar hij archiefonderzoek verrichtte en deelnam aan een Seminar van het Institut für Zeitgeschichte van de Universiteit van Wenen (prof. dr. Ludwig Jedlicka). In 1969 verbleef hij tevens in Genève voor onderzoek in het Volkenbondsarchief. In 1970 volgde het doctoraalexamen in de geschiedenis. Sedert 1 oktober 1970 is hij als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de Juridische Faculteit van de Katholieke Universiteit van Nijmegen, belast met de beschrijving van de parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945.

### **Publicaties**

Behalve een documentaire over en een bibliografie van de confessionele partijen (in: L.W.G. Scholten e.a., *De Confessionelen. Ontstaan en ontwikkeling van de christelijke partijen*. Utrecht 1968, p. 89-157) publiceerde hij enige artikelen over de parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945.

In 1974 verschijnt van zijn hand in het Rotterdams Jaarboekje een artikel over het afscheid van Zimmerman van Rotterdam. In het jaarboek van het Institut für Zeitgeschichte van de Universiteit van Wenen publiceert hij een studie over Zimmerman als president van het scheidsrecht inzake Burgenland.







# STELLINGEN

## I

De positie van de Commissaris-Generaal van de Volkenbond in Oostenrijk is, mede door toedoen van de persoon van Zimmerman, van minder belang geweest dan de ontwerpers van de Protocollen van Genève zich hadden voorgesteld.

## II

In de Oostenrijkse kwestie is de Volkenbond in belangrijke mate een instrument geweest in handen van de financiële deskundigen van de Londense City.

## III

De saneringsactie van de Volkenbond in Oostenrijk heeft de tegenstellingen tussen de christelijk-socialen en socialisten in dat land verscherpt.

## IV

Het is verwonderlijk, niet alleen dat de saneringsactie van de Volkenbond in Oostenrijk nog geen plaats heeft gekregen in de Oostenrijkse historiografie, maar ook dat de marxistische geschiedschrijving zich nog niet heeft beziggehouden met de activiteiten van de Volkenbond op financieel-economisch terrein, zoals zij bijvoorbeeld in Oostenrijk en Hongarije plaatsvonden.

## V

Ten onrechte wordt veelal aan de 18e eeuw en begin 19e eeuw van de vaderlandse geschiedenis geringer aandacht besteed dan aan de 17e eeuw en de periode na 1848. In het licht van het jongste verleden steekt de tijd tussen de gouden eeuw en de industriële fase als een epoque van weinig oorlogen, een verwaarloosde defensie, veel drinkgelagen (men zie de Nelriserie van de schilder C. Troost) en van de kalme trekschuit (de zozeer gehekelde Jan Salie-geest) gunstig af.

## VI

Bij het opsporen van de oorzaken van de mislukking van de doorbraak in de eerste jaren na de Tweede Wereldoorlog wordt te weinig aandacht geschonken aan de niet-politieke factoren.





## VII

De veronderstelling dat het met de oprichting van de KVP in december 1945 voor katholieken mogelijk werd om de "nieuwe" partij te beoordelen op haar programma, is niet juist.

J.M.G. Thurlings, De wankelc zuil. Nederlandse katholieken tussen assimilatie en pluralisme. Nijmegen-Amersfoort 1971, p. 116.

## VIII

De plaats die de contemporaine geschiedenis van Nederland, met name over de periode na 1945, inneemt in het geschiedenisonderwijs op de scholen voor voortgezet onderwijs, is omgekeerd evenredig aan het belang ervan.

## IX

Het gebruik van de terminologie "vele leden, enkele leden, andere leden, verschillende leden, verscheidene leden etc." in de schriftelijke verslagen van de Eerste en Tweede Kamer dient te worden afgeschaft. Het is nauwelijks nog functioneel en bemoeilijkt het wetenschappelijk onderzoek.

## X

Betwifeld moet worden of landelijke politieke partijen bij vertegenwoordiging in gekozen wijkraden een voor de bevolking van die wijken wezenlijke rol kunnen vervullen.

## XI

De financiële drempels die voor de promovendus zijn opgeworpen, moeten de veronderstelling dat het promoveren in zijn huidige vorm een waardige afsluiting van de academische opleiding is, doen herzien.

Stellingen bij het proefschrift van J L.J. Bosmans, De Nederlander Mr. A.R. Zimmerman als Commissaris-Generaal van de Volkenbond in Oostenrijk 1922-1926.



